Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ? L'exemple de deux Régions françaises, Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées

François Bertrand

UNIVERSITE FRANCOIS RABELAIS – TOURS

Ecole doctorale "Sciences de l'Homme et de la Société"

Année Universitaire : 2003/2004

Centre de Recherche "Ville Société Territoire"

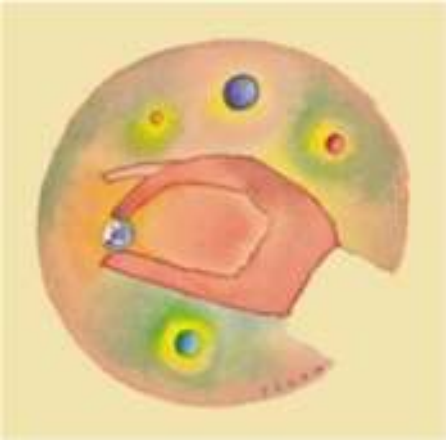
CITERES UMR CNRS n°6173

Thèse pour l'obtention du grade de docteur
en Aménagement de l'Espace et Urbanisme

par François BERTRAND

Planification et développement durable : vers de nouvelles pratiques d'aménagement régional ?

L'exemple de deux Régions françaises,
Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées



Sous la direction de Madame Corinne LARRUE

Présentée et soutenue publiquement le 6 décembre 2004 à Tours

JURY

M. Marcel BAZIN – Professeur à l'Université de Reims
M. Jean-Paul LABORIE – Professeur à l'Université de Toulouse
Mme Corinne LARRUE – Professeure à l'Université de Tours
M. Michel GARIEPY – Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Montréal
M. Bertrand ZUINDEAU – Maître de conférences à l'Université de Lille

Réalisée avec le soutien de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en tout premier lieu Corinne Larrue pour m'avoir accompagné et soutenu tout au long de cette expérience de recherche, et pour m'avoir toujours fourni des conditions de travail épanouissantes.

Mes remerciements vont aussi à tous les enseignants et chercheurs qui m'ont aidé par leurs conseils, leurs écoutes et leurs attentions, parmi lesquels : Bertrand Zuindeau et Odile Heddebaux à Lille, Michel Gariépy à Montréal, et à Tours, Serge Thibault, Christophe Demazières, Sylvette Denèfle, Jean-Philippe Roy, Hervé Baptiste, Sébastien Larribe, Patrice Melé, François Botté, José Serrano…

Pour leur aide dans la révision du manuscrit, je tiens particulièrement à remercier Jean-Marc Dziedzicki, Annabelle Boutet, Aurélien Boutaud, Francesca Di Pietro ainsi que mon frère Pierre et mon grand-père Pierre. Un merci également à Sophie et Matthiew pour leur soutien anglophone.

Mes remerciements vont également à tout le personnel en poste au CESA, à la Maison des Sciences de la Ville et au laboratoire VST qui m'ont toujours accueilli avec chaleur et bonne humeur. Je remercie notamment Lydia Seabra, Pascale Le Halper, Martine Lerouge, Pierrette Cahun, Anne Foucher, Pascaline Robin, Marie-Hélène Lagrange, Florence Dieudonné, Nicole Rigault et Alain Ravaz.

Je tiens à saluer tous les doctorants, docteurs et futurs docteurs, qui ont chacun à leur manière enrichi ma démarche de recherche, et notamment Laure Héland, Laurence Rocher, Issa Sangaré, les frères Decoupigny, Ossama Khaddour, Kamal Serrhini, Thié Sissoko, William Mounoutchy, Laurent Guimas, Jean-Baptiste Buguellou, Mai Linh Cam, Annette Lang, Thomas Astruc, Iratxe Calvo Mendieta, Gwenael Letombe, Guy Chautard…

Pour le temps qu'ils ont bien voulu me consacrer, je remercie toutes les personnes qui se sont prêtées aux interviews en Nord-Pas-de-Calais comme en Midi-Pyrénées.

Je remercie celles et ceux qui m'ont perpétuellement nourri par leur amitié comme par la qualité de leurs tables qui me furent toujours ouvertes. Un grand merci donc à Sabrina et Samuel, Estelle, Yannick, Cyril, Fanny et Antoine, Marc, Catherine, Aurélia, Corinne et Christian, Manuel, Nicolas, Pascal…

Pour m'avoir toujours accueilli et hébergé avec chaleur, je remercie Sophie et Samuel ainsi qu'Elodie et Christophe à Lille, Brigitte à Montréal, Caroline et Rémi à Toulouse, Emilie et Marc à Rennes et Alexandre à Paris.

Pour m'avoir donné l'essentiel, dans des conditions parfois difficiles, mes pensées vont vers Karine, Claire et Françoise.

Je remercie mes parents et toute ma famille de toujours m'avoir soutenu.

Enfin, je dois remercier l'ADEME de m'avoir accordé sa confiance et Valérie Martin pour son suivi.

Cette thèse est dédiée aux générations futures… à commencer par leurs premiers représentants : Maya, Quentin, Victor, Louis, Lucas, Yuna, Nanouk, Angèle, Tom…

SOMMAIRE

SOMMAIRE **2**

TABLE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS **8**

PREAMBULE **10**

INTRODUCTION GENERALE **12**

Objectif et démarche générale de la thèse 12
Problématique 13
Une double demande pratique et théorique 16
Contexte de la thèse 18
Structure de la thèse 19

PREMIERE PARTIE - AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE - QUELLES PERSPECTIVES REGIONALES ? **22**

Introduction 22

CHAPITRE 1 - AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE : ENTRE MENAGEMENT ET MANAGEMENT DES TERRITOIRES **26**

Section I. La problématique du développement durable : genèse et cadres intellectuels. 29
A) La rupture des relations homme-nature et l'apparition du paradigme écologique 29
B) Genèse de la problématique du développement durable : les différentes filiations intellectuelles 34
C) Les représentations et les tensions au sein et à l'extérieur de la problématique : un consensus multiforme abritant des conflits de définition sous-jacents 50
Conclusion de la section I : l'intérêt de la déclinaison territoriale 66

Section II. Les supports politiques et juridiques : l'institutionnalisation du développement durable 67
A) L'histoire du consensus international autour du développement durable 67
B) L'inscription du développement durable dans le cadre français : intégration politico-administrative, traduction juridique et représentations sociales 82
Conclusion de la section II : sans portée normative, le développement durable constitue une opportunité au dialogue et l'ouverture d'un espace de débat inédit entre développement et environnement 102

Section III. La déclinaison territoriale d'une problématique globale : principaux enjeux, limites et règles opératoires 104
A) Limites et intérêts de l'approche territoriale : des collectivités à l'épreuve de la transversalité et de la complexité d'une action publique soutenable 105
B) Principales tensions révélées par l'approche locale 110
C) Principales règles et caractéristiques des stratégies territoriales de développement durable 119

Conclusion du chapitre 1 : quelle posture de recherche adopter face au développement durable ? 132
Une problématique hybride à la fois scientifique et politique : un discours à incarner plus qu'une solution "clé en main" 132
La pertinence d'une recherche en aménagement sur le développement durable 133
Notre approche du développement durable en tant qu'objet de recherche : un nouveau principe organisateur de l'aménagement 136

CHAPITRE 2 - AMENAGEMENT ET REGION : DU CENTRALISME AU CONTRAT 140

Section I. Planification et aménagement régional 143

A) La naissance administrative des régions : une vocation avant tout économique 143
B) La planification "à la française" : une politique centralisée s'appuyant sur la régionalisation de l'action (1950-1971) 144
C) La région à mi-chemin entre organisation administrative et collectivité territoriale (1972-1982) 150
D) La Région autonome, un laboratoire des nouvelles pratiques territoriales de l'action publique 152
Conclusion de la section I : le Système d'Aménagement Régional, capable d'une mise en acte du développement durable ? 160

Section II. Les Contrats de Plan, une forme emblématique de l'aménagement à plusieurs, un cadre d'action pour le Système d'Aménagement Régional 162

A) Aperçu des trois premières générations de contrat de Plan Etat-Région, entre innovation et inertie ... 163
B) Contractualisation et évaluation, des nouvelles formes de l'action publique accompagnant la planification décentralisée 174
Conclusion de la section II : l'intérêt des CPER pour étudier la mise en acte du développement durable 186

Section III. Le Système d'Aménagement Régional pour la quatrième génération de CPER 187

A) Le renouveau de la planification sous le signe du développement durable et la réforme des contrats de Plan pour la période 2000-2006 187
B) Le Système d'Aménagement Régional (SAR) 192

Conclusion du chapitre 2 : De l'intérêt d'étudier les Contrats de Plan Etat-Région 198

La région, un cadre pertinent d'analyse des politiques d'aménagement du territoire 198
Les CPER, "révélateurs" du contenu et des pratiques de l'aménagement "à plusieurs" 199

Conclusion de la première partie : Hypothèses et critères d'analyse 203

La problématique : la rencontre du développement durable et du territoire à travers le processus de planification régionale 204
La thèse suivie et les hypothèses 206
Proposition d'une grille de lecture pour l'analyse de l'intégration du développement durable dans la planification régionale contractualisée 209

DEUXIEME PARTIE - LA TRADUCTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE PAR L'AMENAGEMENT REGIONAL 212

Notre approche en termes de politiques publiques : une combinaison de différents types d'analyse basée sur l'étude de la contractualisation et de l'évaluation, "révélateurs" des pratiques de l'aménagement régional à plusieurs 214
L'analyse empirique et les choix méthodologiques 218

CHAPITRE 3 - ANALYSE NATIONALE DES CPER ET DES DOCUP POUR LA PERIODE 2000-2006 226

SECTION I. Analyse nationale du processus de planification 227

A. L'analyse du cadre juridique et procédural 228
B. L'analyse du temps : analyse comparative des calendriers 237
C. Le déroulement effectif de la préparation et de la négociation des contrats de Plan du côté de l'Etat . 243
D. Le déroulement effectif de la préparation et de la négociation des CPER du côté des Régions : les reproches et les critiques persistent 247
Conclusion de la section I : le partage des compétences entre les contractants, les règles et les objectifs généraux pour les niveaux supra-régionaux, la déclinaison régionale et les conditions de mise en œuvre pour le niveau régional 251

SECTION II. Analyse nationale du contenu de la planification 254
A. Les difficultés méthodologiques d'une analyse quantitative comparative des CPER et des DOCUP .. 254
B. Analyse de la répartition régionale des crédits des programmes 259
C. Analyse de la répartition par grands secteurs d'action des crédits des CPER..... 265
Conclusion de la section 2 : Des CPER "tous pareils, tous différents" avec des capacités de réorientation à la marge 273

SECTION III. Analyse nationale des dispositifs régionaux d'évaluation et d'évaluation environnementale des CPER et DOCUP..... 274
A. Evaluation et développement durable : quelques précisions préliminaires..... 275
B. Le développement de l'évaluation "en général" des CPER..... 280
C. L'apparition de l'évaluation environnementale dans le suivi des programmes régionaux 1994-1999 : des premiers travaux avant tout méthodologiques 282
D. L'évaluation environnementale de la quatrième génération de CPER 284
Conclusion de la section 3 : la nouveauté et la diversité des systèmes d'évaluation..... 288

Conclusion au chapitre 3 : Analyse nationale de la préparation et du contenu général des CPER et des DOCUP 290
La maîtrise des différentes ressources et les formes de la négociation..... 290
Les diverses formes pratiques prises par les programmes de planification 293
La répartition des crédits par régions et par domaines 293
L'enjeu de l'évaluation 294

CHAPITRE 4 - LA TRADUCTION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN NORD-PAS-DE-CALAIS ET MIDI-PYRENEES 296

Le choix des deux Régions : une optique comparative suivant une stratégie de variance maximale entre deux idéaux-types 297

SECTION I. Analyse régionale du processus de contractualisation 303
A) L'analyse de la préparation et de la négociation de l'exercice de planification en Nord-Pas-de-Calais 306
B) Aperçu de la préparation du CPER en Midi-Pyrénées : les questions routières occupent le devant de la scène 324
Conclusion de la Section I 329

SECTION II. Analyse régionale du contenu des programmes 334
A) Quelles acceptions régionales du développement durable ? Analyse des contributions préparatoires des Régions et des services régionaux de l'Etat 334
Conclusion de l'analyse des stratégies régionales : Le développement durable, un discours rassembleur, une problématique porteuse de nouvelles visions pour l'avenir régional..... 350
B) Analyse du contenu de la planification par montants et objectifs prioritaires 351
Conclusion de l'analyse régionale du contenu par montants et objectifs 356
C) Focus sur deux domaines de la planification à « forts enjeux » : l'environnement et les transports 356
D) L'analyse des discours des acteurs en charge de l'intégration du développement durable dans les programmes de planification 362
Conclusion de la section II 367

SECTION III. Analyse à partir des systèmes d'évaluation 371
A) L'évaluation et le développement durable en Nord-Pas-de-Calais : un « creuset technique » partagé au sein des contrats de Plan propice à une acculturation plus large 372
B) L'évaluation et le développement durable en Midi-Pyrénées : la juxtaposition d'expérimentations infra-régionales parallèlement à la planification contractualisée..... 383
Conclusion de la section III : l'évaluation du développement durable, des outils d'apprentissage pour un processus d'apprentissage..... 391

En guise de conclusion au chapitre 4 : un essai d'identification de dynamiques régionales de développement durable..... 396
A) Un aperçu historique de la constitution de dynamiques régionales de développement durable 396
B) Propositions de modèles d'intégration du développement durable régional..... 399

Conclusion de la deuxième partie : une vision de l'aménagement régional via l'étude des CPER et des DOCUP 408
A. L'aménagement régional à plusieurs et la coproduction des programmes de planification..... 408
B. Les enseignements sur l'inscription et la déclinaison régionale du développement durable 410

TROISIEME PARTIE - LES NOUVELLES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ACCOMPAGNANT LE DEVELOPPEMENT DURABLE REGIONAL 418

CHAPITRE 5 - APERÇU NATIONAL ET EUROPEEN DES DEMARCHES REGIONALES DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT DURABLE .. 420

Section I. Les initiatives régionales liées au développement durable dans le contexte français 420
A. Les modalités d'intégration du développement durable dans les deux régions étudiées..... 420
B. Aperçu des formes d'intégration du développement durable dans les collectivités territoriales françaises 423

Section II. Un éclairage européen, les résultats du projet de recherche européen "Regionet"..... 428
A. Le rôle des Fonds structurels 430
B. Les nouvelles formes "d'interaction institutionnelle"..... 434
C. La place et le rôle de l'environnement..... 437
D. Le rôle du territoire : une idée dynamique de la région, une nécessaire animation interrégionale 441

Conclusion au chapitre 5 : les apprentissages et les perspectives d'une approche européenne..... 447
Points communs et divergences par rapport à la situation française..... 447
Les perspectives post 2006 448

CHAPITRE 6 - LES NOUVELLES FORMES DES POLITIQUES REGIONALES ET LES CONTENUS PRODUITS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE 452

Section I. Les nouvelles formes de conception de l'aménagement à plusieurs face aux enjeux du développement durable régional..... 453
A. Les « zones de contact » entre l'Etat et les collectivités territoriales..... 453
B. Y-a-t-il quelqu'un aux commandes ? Pilotage et dirigeabilité de l'action publique "à plusieurs" 458
Conclusion de la section I : L'avenir des contrats de Plan et le maintien d'un projet d'aménagement national 460

Section II. La mise en évaluation de l'action publique : complexification ou transparence ? 462
A. Les enjeux de l'évaluation : relier les modèles et les pratiques, relier l'évaluation à la décision, relier les différentes dimensions du développement durable entre elles..... 463
B. La diversité des approches pour étudier l'évaluation 466
C. Les différents rôles possibles de l'évaluation : apprentissage, management, co-construction, communication 467
D. La place des "experts" 469
Conclusion de la section II : L'évaluation face au développement durable 470

Section III. Le développement durable régional au concret : contenu et lacunes des CPER et des DOCUP 471
A. La durabilité au concret à travers la planification régionale 471

B. Prise en compte de l'extérieur, du long terme et participation : ce que ne change pas (encore ?) le développement durable…. 473
Conclusion à la section III. : le développement durable régional entre "cerise sur le gâteau" et renouvellement en profondeur des pratiques 476

Section IV. De la prise en compte de l'environnement à l'intégration du développement durable : une modélisation possible ? 479
A. Du développement régional durable au développement durable régional 479
B. Identification des facteurs de réussite des dynamiques territoriales de développement durable 482

Conclusion de la troisième partie 490
A. Rôle des Régions, rôle de l'Etat : quels projets communs pour les territoires ? 490
B. Un renouveau de l'action politique ? 498

CONCLUSION GENERALE 504
L'intégration du développement durable dans la planification régionale contractualisée 504
Un aperçu plus large des dynamiques régionales de développement durable 507
Du développement régional durable au développement durable régional 508
Le développement durable régional, la communauté planétaire et la citoyenneté terrienne 512
Les limites de cette recherche 515
Perspectives et prolongements 516

TABLE DES ILLUSTRATIONS 518
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 522
TABLE DES MATIERES 526
BIBLIOGRAPHIE 536
ANNEXES 564

TABLE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ARPE	Agence Régionale Pour l'Environnement Midi-Pyrénées
BE	Bureau d'études
CAR	Circonscription d'Action Régionale
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CIADT	Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
CERDD	Centre Ressource du Développement Durable
CESR	Conseil Economique et Social Régional
CG	Conseil Général
CGP	Commissariat Général au Plan
CMED	Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement
CNUED	Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement
CODER	Commission de Développement Economique Régional
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CR	Conseil Régional
CRADT	Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DD	développement durable
DEED	Direction de l'Environnement, l'Energie et les Déchets [CR Nord-Pas-de-Calais]
DG XI	Direction Générale de l'Environnement de la Commission européenne
DG XII	Direction Générale de la Recherche de la Commission européenne
DG XVI	Direction Générale de la Politique régionale de la Commission européenne
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DOCUP	Document Unique de Programmation
DOM TOM	Départements d'Outre-Mer – Territoires d'Outre-Mer
DOR	Document d'Orientations Régionales
DPE	Direction du Plan et de l'Evaluation [Conseil régional Nord-Pas-de-Calais]
D2MIP	Développement Durable en Midi-Pyrénées [programme européen]
EIE	Evaluation des Impacts sur l'Environnement
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FSE	Fonds Social Européen
FS	Fonds structurels européens
GIEC	Groupe d'experts Intergouvernemental pour l'Etude du Changement Climatique
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IFOP	Instrument Financier d'Orientation de la Pêche
LOADT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995 dite loi "Pasqua"

LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 dite loi "Voynet"
MAE	Mesure Agri-Environnementale
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
M d'€	million d'euros
MM d'€	milliard d'euros
MP	Midi-Pyrénées
NPdC	Nord-Pas-de-Calais
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques *National Units for Territorial Statistics*
ONU	Organisation des Nations Unies
PACT	Programme d'Aménagement Concerté du Territoire
PAR	Programme d'Action Régionale
PNR	Parc Naturel Régional
PNUE	Programme des Nations-Unies pour l'Environnement
SAR	Système d'Aménagement Régional
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain (loi du 13 décembre 2000)
SSC	Schéma de Services Collectifs
SSCENR	Schémas de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
UICN	Union Internationale pour la Protection de la Nature
WWF	World Wildlife Fund

PREAMBULE

Le texte présenté ici est issu de cinq années de recherches conduites, pour les trois premières années, dans le cadre d'une Bourse Doctorale de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et, pour les deux dernières, dans le cadre d'un projet de recherche européen financé par la Direction Générale de la Recherche de la Commission européenne (DG XII, dans le cadre du 5ème programme cadre).

Le projet de recherche financé par l'ADEME faisait suite à un travail de DEA sur l'évaluation environnementale stratégique des Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006 (CPER) en tant qu'outil d'aide à la décision et facteur d'intégration de l'environnement dans les pratiques et les concepts d'aménagement du territoire (Bertrand, 1999)[1]. Ce DEA a consisté en large part à une recherche participative au sein du groupe de travail chargé de la rédaction d'un guide méthodologique sur l'évaluation environnementale *ex ante* des CPER et des DOCUP pour le compte du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE) (Larrue, 1999)[2].

Le projet de thèse financé par l'ADEME prolongeait ce travail en cherchant à vérifier si l'évaluation environnementale stratégique pouvait constituer un outil de "bonne gouvernance", c'est à dire permettre la mise en œuvre réussie des stratégies et des actions de développement durable à l'échelle régionale. Rapidement, le sujet a été élargi vers la compréhension des mécanismes de déclinaison du développement durable au sein du système d'aménagement régional à travers la contractualisation de la planification (CPER) et les dispositifs d'évaluation l'accompagnant. L'approche par l'évaluation n'est donc pas restée centrale, tout en constituant une clef de lecture particulièrement riche.

Le projet de recherche *Regionet* financé par la Commission européenne était directement lié à la question du développement durable régional. Il s'agissait, à travers plusieurs approches (par les Fonds structurels, par la gouvernance multi-niveaux et par l'évaluation) de dresser un état des lieux des pratiques et des débats autour du développement durable à l'échelle des régions européennes[3]. Nous y avons participé en tant qu'équipe nationale pour la France[4]. Ce travail a apporté un éclairage européen à notre recherche et nous a permis d'élargir nos résultats (cf. troisième partie de la thèse).

---

[1] BERTRAND F. (1999), *L'évaluation environnementale* ex ante *: outil d'aide à la décision et facteur d'intégration de l'environnement dans les pratiques et les concepts d'aménagement du territoire ? L'exemple de l'évaluation environnementale stratégique pour la préparation des Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006*, mémoire de D.E.A., Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais de Tours, 107 pp. + annexes

[2] LARRUE C. (1999), Evaluation environnementale préalable des Contrats de Plan Etat-Région et Documents uniques de Programmation 2000-2006, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Paris, 70 p.

[3] Les résultats de ce projet font l'objet de plusieurs publications (Lafferty & Narodoslawsky, 2003 ; Berger & Narodoslawsky, 2004 ; Ravetz & McEvoy, 2004) et les principaux résultats sont accessibles à partir du site internet [www.iccr-international.org/regionet].

[4] BERTRAND F., LARRUE C. & HELAND L. (2003), *National report on regional sustainable development in France. A national analysis illustrated by two regional studies (Midi-Pyrénées and Nord-Pas-de-Calais)*, Centre de Recherche Ville-Société-Territoire, Université de Tours, décembre 2003, 45 p.

INTRODUCTION GENERALE

Objectif et démarche générale de la thèse

L'objet de ce travail a été de comprendre comment la problématique du développement durable, avant tout globale et d'essence planétaire, peut se décliner dans des politiques d'aménagement régional, c'est à dire sur des territoires limités, sur une parcelle du "système-monde". Autrement dit, comment et sous quelles formes des politiques locales peuvent intégrer une problématique globale. Il s'agit d'analyser, à l'aide d'une grille de lecture, les politiques d'aménagement régional afin de mettre en évidence les impacts du développement durable sur celles-ci ainsi que sur le système d'aménagement qui les produit. Un des objectifs était d'aboutir à une connaissance plus fine du "*fonctionnement territorial*" du développement durable, notamment en établissant les modalités de conception/construction à plusieurs des programmes régionaux d'aménagement. A travers la contractualisation de ceux-ci, il s'agissait de mettre à jour si le développement durable, problématique malléable soumise à d'amples conflits sémantiques, était l'objet de négociation, comment ces processus aboutissaient à la formulation d'acceptions régionales partagées du développement durable et quel en était le contenu.

Notre hypothèse centrale postule que l'objectif du développement durable, promue par la loi comme *nouveau principe organisateur de l'aménagement du territoire* en France, peut modifier le contenu des politiques de développement territorial et renouveler les façons de concevoir et piloter l'aménagement du territoire régional.

Pour la vérifier, nous avons choisi d'observer la construction (conception, élaboration et négociation) des politiques de planification régionale (Contrat de Plan entre l'Etat et les Régions -CPER- et programmes européens de développement régional au titre de Fonds structurels -DOCUP-) pendant la période 1998-2000 : comment se décline le développement durable sous des formes régionales opérationnelles ? Et ces déclinaisons débouchent-elles sur des *"traductions" régionales spécifiques*.

Le choix d'examiner les politiques de planification régionale contractualisée (CPER) et leur pendant européen (DOCUP) a été dicté par deux considérations principales :

- *le niveau régional* représente, de notre point de vue, le "creuset" des politiques d'aménagement. Il reflète leurs évolutions et concentre encore une très large part des innovations et des renouvellements de l'aménagement. L'échelon régional est *a priori* l'échelle d'intervention idéale, à "mi-chemin" entre le local et l'Etat central. C'est le *niveau stratégique et intermédiaire* pour mettre en œuvre des orientations en terme d'organisation territoriale souhaitées par les niveaux national et européen.

- *les politiques de planification régionale* de type CPER et DOCUP, malgré leur étendue et leur diversité, paraissent *emblématiques des nouvelles formes de l'aménagement "à plusieurs"* (par le nombre d'acteurs mobilisés, par les montants en jeu et par la durée de temps sur laquelle les actions sont programmées). Elles rassemblent en effet une

large part des politiques d'aménagement du territoire et constituent une période dense de travail et de collaboration entre les différents acteurs concernés. Il s'agit donc d'un moment privilégié d'observation du fonctionnement du *Système d'Aménagement Régional*, de ses multiples régulations et particulièrement, de ses acception(s) et compréhension(s) du développement durable. De plus, l'exercice de planification implique de projeter une vision de l'avenir régional et une stratégie de développement à moyen terme, ce qui permet *a priori* de bien observer comment, dans ce cadre, le temps long et les autres préoccupations associées à la "durabilité" viennent s'intégrer aux réflexions et aux programmes.

L'objectif est de mettre en évidence les modalités de déclinaison spatiales et opérationnelles du développement durable. Il s'agit notamment de démontrer que cette déclinaison régionale s'effectue d'une part selon des *modalités communes* à l'ensemble des régions (contexte réglementaire, organisation politico-administrative, forme d'institutionnalisation commune du développement durable, etc.) et d'autre part, selon des *modalités propres* liées aux spécificités de chaque territoire régional (caractéristiques géophysiques, socioculturelles, économiques, etc.). L'objectif était de mettre à jour ces différentes modalités de spatialisation et d'opérationnalisation du développement durable. A partir de là, nous pourrons vérifier si ces appropriations régionales du développement durable peuvent entraîner une *modification des politiques de développement régional* et plus largement des *changements dans le fonctionnement* de ce que nous avons appelé le *Système d'Aménagement Régional*.

Problématique

Le projet d'aménager le(s) territoire(s) comprend dès ses origines une intégration de la "nature"[1]. Pourtant les relations entre aménagement et environnement, si elles sont imbriquées de fait autour de la même idée d'*améliorer le cadre de vie* (en le préservant et/ou en l'aménageant), ont été perçues dans les années soixante-dix et quatre-vingt d'une manière beaucoup plus antagonistes, entre "*bétonneurs*" et "*défenseurs de la nature*" (Lacour, 1992 ; Lacour, 1995 ; Larrue 1996). Dès lors, le projet d'aménager le(s) territoire(s) se retrouvait tiraillé entre le *ménagement* (préservation de l'environnement) et l'*emménagement* (équipement, polarisation et organisation) de ces territoires.

D'un côté, des politiques visaient le développement des territoires, évalué à travers des critères de performances essentiellement économiques dans le but de renforcer leur compétitivité dans le contexte d'une concurrence territoriale sans cesse élargie. Il était également question dans ce même mouvement d'organiser plus rationnellement et de rééquilibrer d'une manière plus égalitaire le territoire national.

D'un autre côté, se structuraient des politiques visant à prévenir, atténuer et réparer les atteintes majeures aux milieux naturels provoquées par le développement économique. Apparaissaient également des politiques de préservation et gestion des ressources vitales

[1] A l'image des cités jardins anglaises par exemple ou plus récemment, en France, de la politique des Parcs Nationaux puis des Parcs Naturels Régionaux lancée et portée par la Datar.

(eau, air…), d'utilisation rationnelle de l'énergie et, plus tard, de prévention et de gestion des risques auxquels les territoires sont exposés. Entre les deux, l'objectif de maintien et de mise en valeur de la *qualité des territoires* a émergé, perçu à la fois comme un atout de développement et comme le gage d'un environnement préservé.

En France, la naissance institutionnelle de l'aménagement du territoire dans l'après-guerre (création de la DATAR en 1963), précède de peu celle de l'environnement (création du premier ministère de l'environnement en 1971). Elles sont étroitement liées à la naissance des régions administratives, qui deviendront progressivement collectivités territoriales à part entière. Elles participeront d'un même mouvement "modernisateur" relativement récent. Et le développement de l'aménagement passera largement par celui des régions.

La problématique du développement durable arrive en France dans les années quatre-vingt dix, impulsée par les institutions internationales. Faisant suite aux débats sur les limites de la croissance et la finitude des ressources, accompagnant des phénomènes environnementaux nouveaux par leur échelle internationale (pluies acides…) puis planétaire (diminution de la couche d'ozone, accroissement de nature anthropique de l'effet de serre…), le développement durable fait véritablement son entrée sur la scène internationale lors du sommet de la Terre à Rio en 1992. L'idée pénètre ensuite les sphères nationales, permettant d'articuler des questions jusque là le plus fréquemment pensées séparément ou de manière antagoniste. Le développement durable, dans la lignée de l'éco-développement, propose l'idée d'un développement multidimensionnel, plus qualitatif que quantitatif. Le discours du développement durable rencontre le succès car il arrive à point nommé et permet d'articuler des courants s'opposant jusque là, en avançant le modèle d'une collaboration vertueuse et d'un enrichissement mutuel entre les trois dimensions du développement : économique, écologique et sociale. Le développement, pour être durable, ne doit plus simplement être économiquement rentable, il doit également devenir socialement équitable et écologiquement vivable (CMED, 1988). S'inspirant de la révolution systémique, la problématique du développement durable propose de relever le défi de penser d'une manière dynamique les interdépendances de notre monde complexe.

La dynamique portant le développement durable représente un essai sans précédent de *réconcilier développement et environnement* afin de mettre fin à des tendances négatives considérées jusqu'ici comme irrésolues, telles que la pression sur les ressources exercées par la croissance économique ou encore la polarisation des richesses[1]. En ce qui concerne sa mise en œuvre sur le terrain, elle s'inspire du fameux slogan "*penser global, agir local*".

[1] Selon le rapport « Planète Vivante 2000 » du WWF, l'état des écosystèmes naturels de la Terre aurait décliné de 33 % au cours des 30 dernières années alors que la pression écologique exercée par l'humanité sur la planète aurait augmenté d'environ 50 % durant la même période. [WWF *Living Planet Report* 2000, www.wwf.org]
D'après les rapports annuels sur le développement humain du programme des Nations Unies pour le Développement [PNUD - *Human Development Report*, www.undp.org], environ 80 % des ressources seraient consommées par 20 % de la population. Dans le même sens, le PNUD estimait en 1998 que les trois personnes les plus riches avaient une fortune supérieure au PIB total des 48 pays les plus pauvres. Toujours selon les Nations Unies, les 225 personnes les plus riches ont une fortune supérieure à ce que gagnent chaque année les trois milliards d'individus les moins riches.

Cette problématique va être promue en France à la fin des années quatre-vingt dix en tant que nouveau principe directeur de l'aménagement du territoire, marquant la volonté de penser simultanément les politiques d'aménagement et d'environnement, et plus fondamentalement, de réconcilier aménagement et environnement[1].

Pour autant, si le développement durable marque une nette inflexion au niveau des discours, force est de constater qu'il n'en est pas tout à fait de même au niveau des pratiques. Comment en effet penser globalement l'action locale ? Comment dépasser la simple *juxtaposition* des trois dimensions -sociale, écologique et économique- pour atteindre une *modification* des objectifs qui leurs sont liés (passer de la stricte rentabilité économique à court terme à l'efficacité allocative à long terme, de la simple protection écologique à la réduction des inégalités écologiques et à l'intégration des biens communs mondiaux dans la gestion locale, etc.) et une *hiérarchisation* de ces objectifs, indispensable et sans cesse repoussée (en faveur du long terme et des capitaux les plus "critiques" comme le climat, en direction des besoins fondamentaux non satisfaits, des populations et des territoires les plus vulnérables, etc.) ? Et comment venir à bout des contradictions entre deux des objectifs fondamentaux de l'aménagement, à savoir renforcer la compétitivité des territoires et, simultanément, assurer l'indispensable solidarité entre les territoires ?

A l'heure du développement durable, le nouveau défi pour l'aménagement du territoire serait-il donc de s'approprier et légitimer une régulation difficile, voire impossible, entre développement et environnement ? A l'entrée du troisième millénaire, l'aménagement de l'espace doit-il devenir la science de la médiation *via* l'espace des rapports entre l'homme et la nature ? Et le peut-il ? L'"*aménagement durable*" représente-t-il une nouvelle étape ou relève-t-il de la simple tautologie ? Très certainement, ce nouvel impératif permet au moins de réactualiser le projet de l'aménagement du territoire.

Notre travail de thèse s'inscrit dans ces réflexions : quels changements le développement durable peut-il induire dans les pratique (*manières de faire*) comme dans les pensées (*manières de voir*) de l'aménagement du territoire ? Dans ce cadre, nous nous intéresserons particulièrement à la croisée entre une pensée complexe, systémique, partant de la biosphère comme espace commun de l'humanité, et l'action sur les territoires, dans ce qu'elle a de plus concrète et délicate. *Selon quelles modes opératoires la problématique du développement durable peut-elle se décliner sur les territoires régionaux ?*

Le développement durable permet-il un renouvellement de l'aménagement ? Le projet d'aménagement du territoire repose en effet dès sa naissance sur une inscription dans le long terme et un rééquilibrage entre les territoires (réductions des inégalités spatiales).

[1] Cet effort se traduira notamment par l'association au sein d'un même ministère de la DATAR et de l'administration de l'Environnement, formant un *ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement* (MATE), et par l'adoption de la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* n°99-355 du 25 juin 1999 (LOADDT, dite aussi "Loi Voynet"). Son article 1 précise que : « *(...) la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement (...).* »Avant cela, le développement durable avait déjà fait son intrusion dans les textes législatifs nationaux avec la loi sur le renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 1995, comme nous le verrons plus précisément dans le chapitre 1.

Dans ce cadre, le principe d'équité, central dans la problématique du développement durable (équité intergénérationnelle mais aussi intragénérationnelle, qui débouche sur l'équité territoriale), vient-il modifier profondément l'aménagement du territoire ?

Une double demande pratique et théorique

Ce travail a voulu répondre à une double demande concernant l'aménagement, aussi bien en termes *pratique* qu'en termes de *recherche* :

- Face à une avalanche réglementaire d'injonctions à aménager durablement et à intégrer le développement durable dans les actions publiques territoriales[1], les praticiens, perplexes, sont demandeurs *d'une clarification du concept au niveau de la* praxis *de l'aménagement*. Entre rejet et enthousiasme, nombreux sont les sceptiques qui "demandent à voir" et réclament des exemples ou, du moins, des marches à suivre *concrètes*. C'est pourquoi, plutôt que de partir d'un modèle théorique et de mesurer son écart avec les situations réelles, nous avons préféré partir des pratiques telles qu'elles apparaissaient et se structuraient dans les régions. Au-delà de l'exercice de style déconnecté de toutes réalités pratiques, la diversité des situations territoriales et temporelles et les incessantes et innombrables interactions entre ces situations évolutives rendent d'emblée caduques toutes tentatives figées de modélisation des différentes réalités.

- Au départ de nos recherches, il semblait exister une certaine frilosité du côté de la recherche en sciences humaines sous-entendant que ce concept "fourre-tout", souvent qualifié "d'auberge espagnole", ne pouvait pas constituer un objet de recherche sérieux. Bien au contraire, il nous semble que sa polysémie, tout autant que son usage généralisé dans l'ensemble des discours de l'aménagement et les distorsions locales dont il peut être l'objet, en fait *un objet d'intérêt par excellence pour la recherche en aménagement*[2]. D'autant que les fondements de cette problématique articulent recherche de l'équilibre spatial (équité intra-générationnelle) et long terme (équité inter-générationnelle), qui sont des éléments fondamentaux de l'aménagement du territoire. Surtout, cette problématique pose la question de l'articulation entre le local et le global : dans le contexte d'une mondialisation des économies, quelles sont les voies et les capacités d'action des collectivités territoriales sur des problématiques planétaires (développement Nord/Sud,

[1] Citons notamment la vague de lois renouvelant l'action publique territoriale : loi 99-533 du 25 juin 1999 (loi Voynet) ; loi 99-586 du 12 juillet 1999 (loi Chevènement) et loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 (loi SRU - Solidarité et Renouvellement Urbain). S'ajoutent aux lois nationales les textes européens qui érigent le développement durable en grand principe commun, à commencer par le Traité de Maastricht : « *La communauté a pour mission de promouvoir une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, et d'inventer des modes de développement et donc de consommation pour assurer le bien-être des hommes d'aujourd'hui, sans compromettre celui des hommes de demain*. » (Art. 2) Le Traité d'Amsterdam réaffirme cet objectif : « *L'Union se donne pour objectifs de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable (...)*. » (Art. 1-B)

[2] De la même manière que la prise en compte récente par la puissance publique de la question environnementale fournit un remarquable filtre à travers lequel les dysfonctionnements de l'aménagement (et ses contradictions) deviennent perceptibles (Lolive & Tricot, 1999 : 190), l'intégration du développement durable dans les politiques d'aménagement permet une lecture particulièrement riche des processus en cours.

épuisement des ressources, changement climatique...).

Nous avons donc pris le plaisir et le risque d'aborder la question de la déclinaison territoriale du développement durable comme une question de recherche en soi. Le discours autour du développement durable s'est en effet répandu très rapidement ces dernières années dans les vocabulaires institutionnels (de l'action publique et privée, des médias…), au point de constituer, à l'instar de la "gouvernance" ou encore de la "démocratie participative", ce que l'ethnologue Marc Abélès appelle des « *sémantiques institutionnelles* », c'est à dire des modèles, des cadres non neutres pour penser le monde et sa transformation (Abélès, 1999).

Sur le plan scientifique, si un grand nombre de travaux s'inscrivent dans le champ du développement durable, s'y rattachent contextuellement et le citent fréquemment (notamment les travaux sur l'effet de serre, la biodiversité, la qualité de l'eau, la gestion des risques, la gouvernance, la "mobilité durable", la qualité écologique des bâtiments, etc.), peu de travaux de recherche (bien que leur nombre soit en augmentation[1]) ont abordé spécifiquement le thème du développement durable et encore moins celui de sa dimension spatiale comme un objet de recherche à part entière. La déclinaison territoriale des principes du développement durable permet de les rendre concrets, en passant de la théorie à la réalité opératoire ; elle permet de dégager les conditions et les modalités d'une "mise en actes" du développement durable. La question de la mise en œuvre opérationnelle de cette problématique, notamment à l'échelle régionale, doit être approfondie pour permettre au développement durable de ne pas rester à l'état de discours.

La recherche concernant le développement durable a en effet longtemps été dominée par l'élaboration de règles de durabilité et la recherche de modèles respectant ces règles, travaux provenant majoritairement des sciences économiques. Et si la problématique du développement durable a été très souvent approfondie dans sa dimension temporelle (droit des générations futures, égalités intergénérationnelles des choix et des potentialités de développement, etc.), il n'en va pas de même pour sa dimension spatiale, car, comme le remarque Bertrand Zuindeau : « *(...) les travaux sur le développement durable, en se focalisant sur la dimension temps, ont souvent porté sur un développement a-spatial, ne traitant pas de la question spatiale.* » (Zuindeau, 1996).

Notre recherche sur la traduction territoriale du développement durable, en s'effectuant à l'échelle régionale, pose comme postulat de départ que la région est un niveau pertinent pour l'action en faveur du développement durable. La réflexion sur les échelles les plus adéquates d'application du développement durable ne sera donc pas approfondie ici et constitue la matière pour d'autres recherches de doctorat à part entière.

[1] Voir notamment les publications de la revue électronique "*Développement Durable et Territoires*"[www.revue-ddt.org]

Contexte de la thèse

La fin du vingtième siècle marque une période de prise de conscience environnementale liée à des catastrophes écologiques majeures (pluies acides, marées noires, Tchernobyl, déforestation massive…) dont l'ampleur est devenue planétaire (destruction de la couche d'ozone, dérèglements climatiques, extinction exponentielle d'espèces animales et végétales…). Principe de précaution et politiques de gestion des risques majeurs, santé publique et crises sanitaires, épidémiologie et sécurité alimentaire, biodiversité et manipulations génétiques, pollutions, nuisances et accidents industriels, sûreté nucléaire et déchets radioactifs, changements climatiques et énergies renouvelables... préoccupent au plus haut point l'opinion publique et font quotidiennement les gros titres des médias.

En France, un certain désarroi se révèle face aux tensions et aux contradictions nées d'un développement très rapide ponctué de crises économiques et sociales brutales et à une certaine incapacité à élaborer des modèles collectifs et institutionnels à hauteur de ces transformations. L'épidémie de la "vache folle", les affaires autour de "l'amiante", la "tempête de 1999", la "canicule de 2003" ou encore l'explosion de l'usine AZF ont été autant d'occasions de l'expression collective à grande échelle de ce désarroi dans une confrontation très déstabilisante au risque, dans une société se découvrant vulnérable.

L'environnement tend à s'imposer comme un enjeu majeur du débat politique et devient alors une valeur sociétale au même titre que la justice, l'emploi, l'éducation ou la solidarité. On peut alors parler d'un *nouveau paradigme écologique* que vient incarner la problématique du développement durable (Riverin Beaulieu, 2000).

Entamer en 1999 une recherche en aménagement de l'espace organisée autour de la problématique du développement durable répondait à une forte actualité liée à la promulgation de la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire*, qui avançait *le développement durable comme un nouveau principe organisateur de l'aménagement*. Il s'agissait d'une occasion pour comprendre la pratique territoriale du développement durable et ainsi participer à éclairer de nombreux praticiens pour qui le développement durable tombe brutalement des sphères ministérielles sans qu'ils sachent ni par où commencer, ni vers où avancer. Enfin, entamer une telle démarche de recherche sur un thème si "neuf" supposait aussi que la vague du développement durable ne soit pas qu'un effet de mode, où, une fois passé le flux et le reflux, il n'y ait plus d'objet d'étude.

Ce travail de thèse s'inscrit dans un temps de recherche relativement long (cinq années) et marque de fait une certaine inertie. Au début de notre travail, peu d'expériences et encore moins de recherches avaient été réalisées concernant le développement durable et son intégration dans des politiques locales en France. Les choses ont évolué depuis… Ainsi, d'un point de vue dynamique, la situation concernant le développement durable est fort différente entre le début et la fin de cette thèse. En débutant en 1999, le choix des régions "actives" en matière de développement durable était relativement restreint[1]. De la même manière, nous avons dû réaliser un important travail d'éclaircissement préalable afin de

[1] Cf. chapitre 4

cadrer une approche de recherche sur le développement durable en aménagement[1]. Entre temps, de nombreux travaux scientifiques ont été réalisés et sont venus jalonner plus clairement le champ du développement durable.

En France, le lancement en 2001 de spots publicitaires télévisés d'EDF sur le développement durable marque le début de la médiatisation du terme et son intégration dans les politiques de communication de la majorité des grandes entreprises. Ensuite, lors du changement gouvernemental, le jeu des appellations ministérielles détrône "*l'Aménagement du Territoire et l'Environnement*" au profit de "*l'Ecologie et du Développement Durable*". Entre le début et la fin de cette thèse, le développement durable s'est donc diffusé et "popularisé", avec plus ou moins de bonheur[2]. Les collectivités territoriales se sont massivement engagées dans cette voie et les milieux scientifiques ont commencé à prendre au sérieux cette problématique, notamment à l'occasion de la préparation du *Sommet Mondial sur le Développement Durable* (SMDD) tenu à Johannesburg en août 2002. Malgré ces évolutions, les démarches de recherche partant des pratiques à l'échelle des collectivités territoriales restent rares.

Structure de la thèse

La **première partie** de la thèse s'attache à éclaircir de manière théorique les principaux éléments de notre problématique : la problématique du développement durable, de ses origines à son institutionnalisation, et la question de sa spatialisation ; l'idée de région et sa place dans la constitution des politiques d'aménagement en France ; la planification régionale contractualisée comme forme emblématique de l'aménagement "à plusieurs".

Le ***chapitre 1*** résulte d'une volonté d'asseoir une approche solide concernant le développement durable. Etant donné la polysémie du terme ainsi que les fréquents conflits de définition qui l'accompagne, il nous a semblé nécessaire de remonter aux différents courants intellectuels précédents la naissance du développement durable et participant à sa genèse (naturaliste, humaniste, écologiste, économiste…). Plutôt que d'omettre la polysémie de l'expression, l'objectif est de mettre clairement en lumière les différentes tensions au sein de la problématique comme autant de forces dynamiques, afin de mieux pouvoir lire les phénomènes en jeu concernant les différentes déclinaisons territoriales. Ensuite, toujours dans un souci d'éclaircissement, il s'est agi de bien comprendre la genèse institutionnelle de cette problématique, au niveau international tout d'abord, puis européen et national. Nous avons particulièrement insisté sur les formes d'intégration du développement durable au sein du système politico-administratif français, dans les textes juridiques et auprès de la population et de la classe politique. Enfin, nous nous sommes attachés à identifier les principales limites et les principales caractéristiques spécifiques de toutes démarches en faveur du développement durable limitées à un espace

[1] Cf. chapitre 1

[2] Pour une analyse de l'évolution de la diffusion et de la compréhension de la problématique du développement durable, cf. chapitre 1, Section II. Jacques Theys parle d'une "*sortie de l'indifférence*". Il ne s'agit plus seulement d'un "mot de passe" entre initiés puisque entre 1998 et 2002, le pourcentage de la population avouant "*n'avoir aucune idée de ce que le développement durable signifie*" est passé de plus de 90 % à un tiers (Theys, 2003).

particulier. Quelles sont les principales modifications conceptuelles qu'entraîne une spatialisation de la problématique du développement durable ? A partir de ces analyses, nous considérons le développement durable avant tout comme un vecteur des transformations de l'action publique territoriale et comme un espace de débat plus ou moins ouvert où peuvent être reformulées les questions d'intégration des enjeux environnementaux et sociaux aux priorités du développement économique.

Le ***chapitre 2*** insiste sur le caractère très récent de l'échelon régional en tant que maillon de l'organisation territoriale française, et encore davantage en tant que collectivité territoriale de plein droit. D'autre part, il convient de décrire ce que nous appelons le *Système d'Aménagement Régional* (SAR), notamment la diversité des acteurs qu'il réunit et les différentes formes de leur collaboration. Enfin, il s'agit de bien comprendre le fonctionnement, comme les origines et les spécificités, des politiques de planification régionale de type contrat de Plan entre l'Etat et les Régions, afin de bien cerner les grandes tendances à l'œuvre ainsi que les enjeux à surmonter pour la quatrième génération de CPER (2000-2006) dont nous étudions précisément la préparation.

Ces travaux nous permettent d'établir une posture de recherche pour appréhender la question du développement durable régional. Et en précisant notamment ce que nous entendons derrière les termes de "contractualisation", de "négociation" ou encore d'"évaluation", nous pouvons asseoir une démarche d'analyse de l'élaboration des programmes de planification régionale contractualisée (CPER et DOCUP). Nous présentons en *conclusion de la première partie* nos hypothèses ainsi qu'une grille pour analyser l'intégration du développement durable dans les politiques de planification régionale et au sein du *Système d'Aménagement Régional.*

La **deuxième partie** de la thèse est dédiée à l'analyse de la planification contractualisée (CPER & DOCUP) pour la période 2000-2006. Nos analyses portent sur la période de conception des programmes (de mi-1998 à mi-2000). L'élaboration des programmes est étudiée selon différents angles : à partir du déroulement du *processus de planification* tout d'abord (de la promulgation des textes réglementaires encadrant l'exercice jusqu'à la signature des CPER et la validation des DOCUP), en analysant les *contenus des programmes* définitifs ensuite (les actions programmées, c'est-à-dire les "intentions à faire") et enfin, en partant de l'analyse des *systèmes d'évaluation* encadrant ces programmes (déroulement et rôle des évaluations préalables et construction des systèmes de suivi destinée à encadrer le déroulement des programmes).

Les principaux résultats de ces analyse du déroulement de l'exercice de planification sont présentés au *niveau national* tout d'abord (***Chapitre 3***), puis au *niveau régional* ensuite en étudiant plus particulièrement deux régions : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées (***Chapitre 4***). Ces régions ont été retenues pour leurs activités en matière de développement durable, mais aussi pour leurs caractéristiques géographiques et socioculturelles contrastées. Dans la perspective d'une comparaison régionale avec une optique de variance maximale, ces contrastes doivent faciliter la mise en évidence de l'hypothèse d'une appropriation du développement durable différenciée suivant les

contextes territoriaux. Pour mener à bien une telle comparaison, nos analyses régionales doivent sortir du strict cadre de la planification contractualisée pour s'élargir à la compréhension des dynamiques régionales de développement durable.

Enfin, la **troisième partie** de cette thèse propose de revenir sur les principaux enseignements issus de nos analyses et de nos observations de terrains, notamment en les confrontant à d'autres travaux sur le même thème réalisés à l'échelle européenne. En nous appuyant sur d'autres enquêtes nationales et surtout sur les résultats du projet de recherche européen "*Regionet*" portant sur la question des formes de *mise en œuvre du développement durable dans les régions européennes*, nous regarderons les principaux points communs avec nos travaux, notamment du point de vue de la prédominance de l'environnement, des modalités d'interaction institutionnelle ou encore de l'indispensable inscription à une échelle interrégionale (***Chapitre 5***).

Nous reviendrons ensuite sur *les nouvelles formes de conception des politiques régionales et les contenus produits dans la perspective d'un développement durable*. Nous regarderons les principales modalités de l'aménagement régional face aux enjeux du développement durable régional, notamment en terme de *coopération*, de *pilotage* ainsi que les rôles que peut jouer *l'évaluation* dans ce contexte. Nous soulignerons les *contenus concrets* associés au développement durable dans les programmes de planification régionale contractualisée, ainsi que les *principales lacunes* de ces essais d'intégration de la durabilité à l'aménagement régional, ce qui ne change pas réellement par rapport aux pratiques antérieures (participation, prise en compte du long terme, des territoires et des acteurs extérieurs…). Enfin, nous proposerons un *modèle* schématisant les différentes étapes possibles de la mise en œuvre du développement durable à l'échelle régionale ainsi que les principaux *facteurs de réussite* identifiés dans les essais d'intégration du développement durable dans les dynamiques régionales (***Chapitre 6***).

PREMIERE PARTIE

-

AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE

-

QUELLES PERSPECTIVES REGIONALES ?

Introduction

Le développement durable est devenu un nouveau principe organisateur de l'aménagement de l'espace, par le biais d'une série de réformes législatives dont la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (LOADDT) de 1999 constitue l'élément le plus significatif. Cette évolution marque la volonté d'une intégration entre environnement et aménagement (secteurs relativement imbriqués lors de leurs naissances institutionnelles mais ayant ensuite suivis des évolutions divergentes), domaines censés pouvoir se "réconcilier" grâce à la problématique du développement durable, véritable axe de réflexion "pacificatrice" entre développement économique et préservation des équilibres et des ressources naturelles. Ce glissement de référentiel au niveau national laisse supposer que le développement durable fonctionne comme un *facteur de renouvellement de l'action publique territoriale*. Besoin est alors de s'interroger sur les formes et les contenus du développement durable dans la perspective de l'aménagement du territoire : *quels changements, directs ou indirects, avérés ou potentiels, le développement durable entraîne sur les "façons de faire" l'aménagement régional ?*

Force est de constater que les modalités de spatialisation, mise en acte et déclinaison territoriale du développement durable semblent encore très largement inconnues. Dans ce cadre, nous avons choisi de nous intéresser aux questions posées par le croisement entre le développement durable et les territoires. Dans la perspective de l'aménagement du territoire, le niveau régional apparaît comme une interface privilégiée entre développement durable et territoires. Et plus précisément, au cœur de notre sujet, l'exercice de planification contractualisée -*Contrat de Plan Etat-Région*, CPER- représente une expérience dense et riche d'enseignements.

En effet, dans le cadre de la décentralisation, la planification contractualisée tend à devenir le principal instrument de régulation et de collaboration entre l'Etat et les collectivités régionales. La position au sein de l'organisation territoriale française et les fonctions de coordination stratégique dévolues au niveau régional lui permettent, *via* la dynamique de la planification contractualisée, d'ouvrir un espace de médiation inter-

niveaux inédit entre les différents acteurs institutionnels des territoires.

Nous posons donc l'hypothèse que *le développement durable modifie les politiques, pratiques et systèmes d'aménagement régional* (réorientation et changement dans la façon de concevoir le développement régional) et qu'en retour, ces phénomènes modifient le développement durable en le convertissant en différentes "versions" territoriales, suivant des modalités propres aux territoires (spécificités régionales mises en avant) et des modalités communes à l'ensemble des Régions (règles de traduction et/ou d'appropriation régionale). Nous tâcherons de mettre en lumière ces modalités de traduction régionale en observant comment le développement durable se territorialise, ou plutôt se régionalise, à travers la procédure des CPER.

Il s'agit tout d'abord d'éclaircir la problématique du développement durable, nouveau paradigme de l'aménagement répété de façon incantatoire par les textes officiels. Le développement durable fournit sans doute l'occasion d'un *changement ou d'un glissement de "référentiel"* pour l'aménagement vers un "*référentiel de type écologique*". Si ce glissement existe, il doit être observable à partir des politiques de planification régionale contractualisée. Discours peu stabilisé, norme sans norme, *comment procèdent les ajustements de compréhension et d'acceptation* de cette problématique par les différents niveaux (régional, national, européen, infra-régional) et *comment s'opère(nt) la(les) traduction(s) régionale(s)* de cette problématique ? L'effervescence politico-administrative encadrant la préparation de la planification, la production de programmes stratégiques à moyen terme ainsi que les dispositifs permettant leur évaluation fournissent *un canevas riche pour lire les processus d'ajustements multi-niveaux et de traductions régionales* du développement durable. Mais avant d'observer le développement durable "sur le terrain", il s'agit de délier les différentes influences constitutives de cette problématique, pour ensuite éclairer les étapes et les mécanismes de son institutionnalisation. Il convient ensuite d'examiner les différentes questions que pose l'introduction du facteur spatial dans la problématique de la durabilité. Tout ceci doit permettre d'asseoir une démarche de recherche concernant le développement durable, notamment en identifiant des "clés de lecture" et des facteurs critiques pour observer les situations régionales (**Chapitre 1**).

Dans un deuxième temps, la planification par contrat et le *Système d'Aménagement Régional* doivent être caractérisés, afin de souligner l'intérêt d'une approche au niveau régional pour observer les changements induits par le développement durable dans les pratiques de l'aménagement du territoire. L'échelon régional a en effet toujours été mis en avant, dès sa création, comme l'espace idéal pour mettre en œuvre les politiques nationales d'aménagement du territoire. Pour l'Etat, c'est le niveau privilégié pour innover et se moderniser, sorte de *vitrine des capacités de réforme* de son organisation territoriale. Pour la Région en tant que collectivité territoriale, tout reste à faire : structure récente, sans compétences "lourdes", c'est la collectivité qui a *le moins de moyens mais le plus de souplesse*. Elle a donc un intérêt à intervenir sur des secteurs en cours d'affirmation comme l'environnement et à se saisir de nouvelles ressources de justification de l'action comme celles fournit par le développement durable. Il convient ici de qualifier les "façons de faire" l'aménagement régional, en les plaçant dans la perspective de leurs évolutions

depuis une cinquantaine d'années. Cette caractérisation de l'aménagement régional et de ce que nous appellerons le *Système d'Aménagement Régional* (SAR) passe également par une compréhension de l'histoire de la planification en France et de l'évolution des CPER.

Dans notre démarche, la compréhension de l'approche régionale du développement durable passe par l'analyse de la contractualisation de la planification régionale, à la fois *miroir des pratiques* et des préoccupations des différents niveaux participants (*supra-régional* -européen, national-, *régional* et *infra-régional* -Départements, Pays, Agglomérations…-) et *scène des ajustements* et de la mise en cohérence autour d'une vision commune du développement régional. Les contrats de Plan marquent l'avènement de la forme contractuelle et la complexification de la conception et du fonctionnement des politiques d'aménagement, au prix d'une lourde perte de lisibilité. C'est une forme très représentative du nouvel aménagement "à plusieurs", cristallisant avec acuité les nombreuses imbrications entre acteurs et entre procédures. L'enjeu de la planification devient alors moins de fixer des objectifs fermes et quantifiés à atteindre que de fournir un cadre de coopération et un outil de coordination, de concertation et d'harmonisation entre les diverses procédures d'aménagement du territoire. La conception des CPER représente donc un temps fort de l'aménagement régional, *cadre idéal pour observer les mécanismes de conception de l'aménagement "à plusieurs"*, sorte de *prisme par lequel analyser le Système d'Aménagement Régional* (**Chapitre 2**).

L'analyse des principaux débats concernant le niveau régional, la planification, l'intégration de l'environnement et du développement durable dans l'aménagement, doit permettre d'élaborer une approche de recherche et de dégager une grille de lecture pour ensuite effectuer des enquêtes de terrains et observer les pratiques régionales. Dans ce cadre, qu'est-ce que le développement durable est susceptible de modifier dans les politiques et les pratiques de la planification régionale ? Le corpus théorique mobilisé en première partie doit nous permettre de mettre en perspective nos observations et nos études de terrains dans la deuxième partie et de réinterroger les principaux résultats dans la troisième partie, notamment par un regard européen.

CHAPITRE 1 -

AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE :

ENTRE MENAGEMENT ET MANAGEMENT DES TERRITOIRES

Le développement durable est devenu un *leitmotiv* et un impératif incontournable de l'aménagement, sans qu'aucun contenu réglementaire, idéologique ou technique précis n'apparaisse stabilisé : cette problématique et ces "compréhensions" locales deviennent alors de parfaits terrains de négociation et d'ajustement de positions diverses, aussi bien pour les techniciens que les politiques... Et un parfait laboratoire d'observations et d'expérimentations *in vivo* pour le chercheur désireux de mieux comprendre la déclinaison spatiale de cette problématique ou comment les territoires (les régions pour notre recherche) s'approprient et traduisent le nouveau "défi" du développement durable. Pour pouvoir tenir cette posture d'analyse, il faut nécessairement bien éclaircir au préalable le(s) contenu(s) de cette problématique.

Avant de souligner l'intérêt du cadre régional et la pertinence d'étudier la contractualisation de la planification régionale pour conduire une recherche sur la mise en acte du développement durable au travers de l'aménagement, l'objectif de ce chapitre est de comprendre comment est né ce qu'on pourrait appeler "*l'aménagement durable*". Ce chapitre doit permettre de dégager une perspective de recherche pertinente par rapport au développement durable dans le cadre de l'aménagement régional. Ce travail doit nous fournir un cadre d'analyse structuré intégrant le développement durable, en explicitant ses différentes "composantes" et ses différentes acceptions (origines, courants, lignes de clivage etc.). Ce cadre doit nous permettre d'analyser des situations régionales concrètes, et d'appréhender correctement les discours et les activités autour de la problématique du développement durable dans leur complexité.

Nous effectuons donc une "contextualisation" de la problématique, imposante mais nécessaire selon nous pour une compréhension claire de celle-ci. Cette étape est apparue nécessaire pour faire la lumière sur un terme polysémique, aux multiples compréhensions, bénéficiant d'un "effet de mode" indéniable, à tel point que toute approche sur ce sujet en devient inconfortable et instable.

L'objectif ici est d'éclaircir les rapports entre aménagement et environnement : en simplifiant, comment est-on passé de « l'environnement contre » à « l'environnement pour » ? La naissance et le succès de la problématique du développement durable symbolisent ce changement de perspective des rapports entre écologie et économie. Si environnement et aménagement partagent à l'évidence des objectifs imbriqués et

complémentaires (les interférences sont par nature nombreuses entre "amélioration du cadre de vie" et "aménagement du territoire"), les liens entre ces deux domaines ne sont pas pour autant évidents[1]. Et ils semblent s'être distendus au point d'être fréquemment présentés comme antagonistes[2] (Lacour, 1995). Plusieurs points basiques participent à une divergence entre politique d'aménagement et politique d'environnement :

- l'une a par définition l'homme au centre de ses préoccupations (aménager son territoire) alors que l'autre a tardé à l'intégrer dans son champ d'action[3] ;
- elles ne partagent pas les mêmes temporalités[4] (entre court et moyen terme pour l'aménagement et vision à long et très long terme pour l'environnement) ni les mêmes territorialités (découpages institutionnels *vs* découpages spécifiques ou absence de frontières en fonction des problèmes écologiques a prendre en compte)[5] ;
- enfin, elles ne partagent pas les mêmes champs lexicaux : alors que l'*environnement* a très souvent été lié à la *protection*, l'*aménagement* est lié au *développement* ; d'un côté, une posture défensive et des réglementations restrictives, de l'autre, l'action, l'intervention en vue de reconvertir, rééquilibrer, organiser, mettre en réseau, dynamiser, rationaliser…

Il n'y aurait donc ni convergence naturelle ni divergence nécessaire entre environnement et aménagement[6] (Prud'homme, 1996). La question est donc celle des moyens d'assurer l'indispensable convergence. L'objectif de développement durable associé à l'aménagement du territoire constituerait alors une nouvelle tentative de conciliation entre environnement et aménagement.

Afin d'éclairer ces questions, il nous a d'abord semblé essentiel de saisir les discours et les débats sous-jacents au sein de la problématique du développement durable, les principaux courants structurant cette problématique. Les nombreuses confusions et imprécisions

---

[1] Les relations entre environnement et aménagement sont donc *« à la fois évidentes, "naturelles" serait-on tenté de dire, et très complexes. En France, surtout, où l'émergence des politiques d'aménagement du territoire et celles des politiques d'environnement ont été simultanées et portées par un même acteur, la Datar alors naissante. Pour autant, au fur et à mesure de la prise de conscience collective des questions d'environnement, comme des évolutions profondes d'un aménagement du territoire saisi par la crise, la décentralisation, et l'internationalisation des économies, les liens se sont complexifiés, institutionnellement et politiquement distendus, au point de faire apparaître de sérieux éléments de divergence, voire de contradiction.* » (de Gaudemar, 1996 : 7)

[2] Les perceptions et les idées associées à ces deux champs les renvoient en effet souvent dos à dos : alors que l'écologie politique a longtemps incarné une doctrine de contre-pouvoirs et l'idée d'un développement local, choisi et harmonieux, "par le bas" ; l'aménagement a symbolisé une culture technico-étatique imposant d'une manière autoritaire des ouvrages d'aménagement "par le haut". Par la suite, l'écologie a été associée aux amis de la nature, défenseurs de la terre face aux destructeurs-aménageurs (E.D.F., S.N.C.F., Bruxelles, Etat, ...). Et des mobilisations situées contre des grands projets d'infrastructures (Larzac, Somport) ont marqué l'image d'un conflit entre aménagement et environnement. (Lacour, 1995)

[3] « *(...) partagée entre les "zoologistes" et les "végétalistes", elle* [l'écologie] *a omis longtemps l'étude des populations humaines, tronçonnée entre la psychologie, la sociologie, la géographie...* » (Tissier, 1992 : 315)

[4] « *L'aménagement et l'environnement doivent gérer des attentes et des comportements contradictoires marqués par des temporalités variables.* » (Lacour, 1995 : 30)

[5] « *Il en résulte un hiatus entre ceux qui se soucient de l'aménagement -pour quelques espaces bien définis- et ceux qui se préoccupent de l'environnement -pour des multitudes d'espaces mal définis-.* » (Prud'homme, 1996)

[6] « *L'impression qui se dégage des réflexions et des discussions sur la congruence des politiques d'aménagement du territoire et de l'environnement est donc celle d'un incompatibilité flexible. D'une façon générale, il n'y a pas de cohérence automatique et il y a même un grand danger d'incompatibilité.* » (Prud'homme, 1996 : 14)

encadrant le développement durable conduisent en effet à un indispensable éclaircissement des différents débats se côtoyant et s'interpénétrant au sein de cette problématique. C'est pourquoi nous avons choisi d'effectuer dans un premier temps un historique large du développement durable, à partir de l'émergence de plusieurs courants d'idée (naturalistes, humanistes, économiques…) qui sont constitutifs de cette problématique. Ceci nous permet de montrer ce que la cohabitation de différents courants intellectuels au sein de cette problématique du développement durable induit comme tensions mais aussi comme forces dynamiques. L'idée ici est de dire que si le développement durable est une construction contemporaine, elle n'arrive pas *ex nihilo* mais se forme au contraire par la conjonction, la rencontre de différents discours tenus jusque là séparés. L'identification de ces différentes influences doit nous permettre de mieux lire les discours se référant au développement durable dans nos analyses de la planification régionale contractualisée avec cette trame de fond (**Section I.**).

Il convient en effet de bien comprendre comment le développement durable est devenu une nouvelle règle institutionnelle, un facteur de renouveau de l'action publique. Pour cela, il nous a semblé important de retracer l'histoire de l'institutionnalisation du développement durable au niveau international puis national, en nous appuyant notamment sur les aspects politico-administratifs, juridiques et socio-politiques. Ceci doit nous permettre, outre d'établir une connaissance fine de la problématique, de comprendre l'état d'avancement des démarches d'implantation concrète du développement durable (dans les institutions internationales, européennes, nationales, dans le droit, dans les milieux politiques, dans l'opinion publique…) (**Section II.**).

Après avoir explicité les principales conditions de la constitution, l'institutionnalisation et la diffusion de cette problématique, nous nous interrogeons sur les implications, tant pratiques que théoriques, de l'adoption de ce nouvel impératif dans le cadre des politiques d'aménagement des territoires. Autrement dit, quelles questions nouvelles posent la déclinaison territoriale d'une problématique exprimée avant tout de manière globale ? Cette dernière section constitue le "cœur" de ce chapitre. Elle doit permettre d'identifier les principaux enjeux, limites et modifications provoqués par l'introduction du facteur spatial dans cette problématique, afin de dégager *in fine* une démarche pour l'analyse des dynamiques territoriales de développement durable et des points critiques constituant une *grille de lecture* pour effectuer nos analyses de la planification régionale contractualisée et des traductions/déclinaisons régionales du développement durable (**Section III.**).

SECTION I. LA PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE : GENESE ET CADRES INTELLECTUELS

Entre l'impasse socio-économique du sous-développement et la fausse route écologique du sur-développement, le "chemin" du développement durable est à coup sûr sinueux et chargé d'embûches. La problématique du développement durable, hybride scientifico-politique, est par nature polysémique, tiraillée entre différents champs sémantiques. Avant d'aborder les questions spécifiques de son institutionnalisation et de sa spatialisation, nous comptons expliciter les caractéristiques générales de cette problématique en trois temps :

A. Tout d'abord, en la resituant dans l'histoire des relations homme-nature, afin de bien mettre en évidence comment les idées des rapports de l'homme à la nature ont façonné l'histoire moderne et à quels paradigmes (productivisme et foi dans le progrès scientifique) le développement durable succède dans l'histoire des idées.

B. Ensuite, en identifiant différentes filiations intellectuelles (naturaliste, humaniste, économiste, développementiste, écologiste…) qui ont chacune, précédé et participé à la constitution de cette problématique, afin de souligner à quoi succède le développement durable et comment son discours s'insère habilement dans les débats le précédant, empruntant à chacun jusqu'à assembler en son sein les rêves économistes d'une croissance illimitée avec les fondamentaux écologiques.

C. Enfin, nous nous attacherons à mettre en évidence, au sein de ce discours, les principales lignes de rupture ainsi que les propositions d'articulations complémentaires d'une aire de débat aux limites floues. Mettre à jour les principales tensions qui animent cette problématique doit nous permettre une lecture plus aisée des discours sur le développement durable. Cela doit également nous permettre de distinguer ce qui se rapporte à la problématique en général de ce qui concerne plus spécifiquement ses applications spatiales.

A) La rupture des relations homme-nature et l'apparition du paradigme écologique

Théodore Monod distingue trois phases dans l'histoire des relations homme-nature : au cours de la première phase appelée « *biocénose* » règne « *un équilibre spontané entre l'homme et la nature par adaptation et résignation de celui-ci à celle-là* ». Le passage d'une économie de subsistance à une économie fondée sur le profit et la rentabilité marque la seconde phase, « *le divorce* », où, grâce à la puissance sans cesse développée par la technologie, la prédation peut devenir massacre, l'exploitation destruction. La phase suivante serait alors celle de la « *réconciliation* », le passage de l'irresponsabilité à la responsabilité, où l'homme découvre qu'il n'est que l'usufruitier temporaire de la nature, dont il demeure comptable vis-à-vis de ses descendants (Monod, 1991)

Le but ici est de contextualiser le débat sur le développement durable en le plaçant dans

l'histoire des sociétés modernes et l'évolution de nos rapports à la nature. C'est après deux ruptures fondamentales, celle des relations entre l'homme et la nature (**A. 1**) puis celle des relations entre l'homme et la planète (**A. 2**) que pourra apparaître le paradigme écologique (**A. 3**) prônant l'inévitable reconsidération et l'indispensable réconciliation des relations entre l'humanité et la biosphère.

A. 1. La rupture dans l'histoire des relations homme-nature

Comme le soulignaient Bettina Laville et Jacques Leenhardt dans leur « *manifeste pour l'environnement au XXIe siècle* »[1], dans nos sociétés dites "développées", la nature a été construite par l'homme comme un objet de culture, soumis à sa domination et sa maîtrise, apparemment sans limite[2].

Dominique Bourg note ainsi que la modernité occidentale s'est caractérisée par une double injonction à transgresser ou à repousser toutes les limites. Dès 1627, Francis Bacon (1560-1642), considéré comme l'un des fondateurs de la science moderne avec René Descartes (1596-1650) et Galilée (1564-1642), définit le premier le programme des Temps modernes dans son œuvre utopique, *La Nouvelle Atlantide* : faire « *reculer les bornes de l'Empire Humain en vue de réaliser toutes les choses possibles* »[3]. « *Autrement dit, tout ce qui est naturel lui paraissait promis céder le pas à quelque entreprise artificielle ; il pensait qu'il n'y avait guère de limites à l'action technique des hommes.* » (Bourg, 2002b : 245) C'est la conception des Lumières de l'Homme moderne « *maître et possesseurs de la nature* », selon les mots de Descartes[4].

Le processus d'industrialisation initié depuis plusieurs siècles dans les pays dits "développés" est la traduction matérielle de cette posture intellectuelle. Jean-Paul Deléage souligne dans son *Histoire de l'écologie* le cap crucial, que constitue le passage au capitalisme industriel et le recours aux combustibles fossiles. « *Le principe de la solidarité homme/univers physique a été remplacé par celui de la domination de la nature par l'homme. (…) c'est depuis le XVIe siècle que la vision prométhéenne de la soumission de la nature à l'humain est devenue hégémonique dans la culture occidentale. Entre 1500 et 1800, le précepte de la Genèse (I, 28) : «* Remplissez la terre et soumettez-là *», est devenu, sous l'influence cumulée de la Réforme et de la Contre-Réforme, comme sous celle du scientisme des XVIIIe-XIXe siècles, l'un des axiomes fondateurs de cette culture, et avec lui, s'installe durablement l'anthropocentrisme absolu.* » (Deléage, 1991 : 259) Cette "*révolution thermo-industrielle*", comme la qualifie Jacques Grinevald, apparaît comme le plus grand bouleversement historique des rapports homme-nature (Grinevald, 1990).

Et cette rupture des rapports homme-nature doit être replacée dans l'histoire du capitalisme jusqu'à l'avènement de l'économie moderne (processus décrit par Karl Polanyi

---

[1] Livre accompagnant et prolongeant l'exposition Villette Amazone organisée en 1996 par le Comité 21 (*Comité français pour l'environnement et le développement durable*) (Laville & Leenhardt, 1996)

[2] « *Passant du cabinet des curiosités au laboratoire, de Paracelse à Descartes, elle devient pour notre culture un objet, et l'homme devient pour elle un maître de plus en plus dominateur. Il en ira ainsi tout au cours des siècles durant lesquels s'amplifie la foi dans l'absolu du savoir humain, et surtout dans le caractère progressiste et univoquement bénéfique de celui-ci.* » (Laville & Leenhardt, 1996 : 26)

[3] Francis BACON, La nouvelle Atlantide, 1627 (p.19, éd. Flammarion, 1995)

[4] René DESCARTES, Discours de la méthode, 1619, sixième partie

comme « *la grande transformation* »[1]), pour mieux comprendre les phénomènes auxquels l'humanité se trouve confrontée. C'est ce à quoi nous invite Michel Beaud, en s'appuyant sur les travaux de Fernand Braudel[2] et de Karl Polanyi, dans sa préface au *Défi Planétaire*, publication du *Worldwatch Institute* édité après le sommet de Rio de 1992. Il rappelle les trois principales conditions de la mise en place de l'« économie moderne » (Beaud, 1992 : XI-XII) :

- l'émergence de l'économie de marché (par le développement des activités marchandes),
- la constitution de marchés nationaux (notamment par l'institution de la monnaie nationale),
- et l'élargissement de la production (grâce aux investissements) et donc également des dynamiques de l'accumulation et du profit qui lui sont liées.

Ces processus se sont intensifiés à la fin du XIXe siècle pour toucher l'ensemble de la planète et jusqu'à mobiliser la technique, la science et toutes les formes de créativité au service de la production. Parmi ces phénomènes majeurs, il souligne une mutation essentielle : l'*autonomisation de l'économique par rapport au social*[3]. La généralisation du marché autorégulateur, devenu « *la source et la matrice du système* » (Polanyi, 1983 : 21), et son extension, au-delà des marchandises produites, à la terre, au travail et à l'argent, a disloqué les sociétés traditionnelles. « *Au lieu que l'économie soit encastrée dans les relations sociales, ce sont les relations sociales qui sont encastrées dans le système économique* » (Polanyi, 1983 : 88). Michel Beaud montre alors comment ces phénomènes se sont accentués au XXe siècle jusqu'à être irréversibles, notamment grâce au développement de la dépendance de chaque individu à l'argent et à sa participation au marché, empêchant toutes autres formes d'existence sociale.

> « *Au cours du dernier siècle, ces processus se sont accentués et étendus, tandis que se généralisaient des logiques (marchande, capitaliste, étatiste) concourant à renforcer et rendre irréversibles l'autonomisation de l'économique et la constitution d'une sphère économique dominant de plus en plus le social : logique capitaliste du profit pour le profit, qui implique un élargissement du capital et donc de la production, des besoins et des marchés et accentue la salarisation, laquelle transforme le travail des hommes et des femmes en marchandises…, qu'il est d'autant plus nécessaire, pour chacun, de vendre, que chacun tend à n'exister dans la société qu'à travers l'argent qu'il peut dépenser ; soumission, par l'intermédiaire des marchés, des petits producteurs -agriculteurs, artisans, commerçants, artistes- aux groupes bancaires et industriels ; division infinie du travail qui démultiplie les marchés et fait dépendre chacun d'une infinité de relations que nul ne sait maîtriser ; création incessante de nouveaux besoins, les uns strictement liés à la complexification du monde et des sociétés, les autres visant à combler, par l'attrait d'une marchandise nouvelle, le mélange d'angoisse et de désir des couches bénéficiaires de hauts revenus.* » (Beaud, 1992 : XIII)

Ainsi, durant les siècles derniers, poussés par les dynamiques d'accumulation et de profit, l'ingéniosité et le développement des technologies ont permis d'imiter et de surpasser la nature jusqu'à surpasser la force animale, puis les capacités de calcul du cerveau humain et enfin les différents sens. « *Nous sommes en passe de disputer au vivant son aptitude à l'autoréparation, l'autoréplication et l'autoreproduction.* » (Bourg, 2002b : 245) Pourtant cette maîtrise et cette domination absolue apparaissent de plus en plus illusoires, tant elles

[1] POLANYI K. (1983), La Grande Transformation, Gallimard, Paris [trad. de *The Great Transformation*, 1944]

[2] BRAUDEL F. (1979), Civilisation matérielle, économie et capitalisme, 3 Vol., Armand Colin, Paris

[3] « *Cette autonomisation s'est opérée avec la mise en place des trois piliers de l'économie moderne : l'élargissement du système de marché, le développement du capitalisme, l'affirmation du système étatique. Elle s'est traduite par la destruction souvent violente des formes sociales antérieures (...).* » (Beaud, 1992 : XII)

créent de la non-maîtrise et de la soumission à des phénomènes qui semblent dépasser de loin les capacités de régulation de l'espèce humaine. Nous ne pouvons donc plus dire avec Descartes « *Nous sommes comme maîtres et possesseurs de la nature* », parce notre maîtrise partielle entraîne également des effet dommageables et imprévisibles. (Bourg, 2002a : 185) « *C'est parce qu'il a poussé son pouvoir, son hégémonie sur la nature très loin que la relation de l'homme et de la nature est en train de changer : de conquérant, il est amené à en devenir le légataire, le jardinier, le tuteur.* » (Loinger, 1994)

A. 2. La rupture des relations homme-terre

La pollution et la dégradation de l'environnement deviennent un véritable fait de civilisation et acquièrent, au XXe siècle, plus particulièrement depuis la Seconde Guerre mondiale, des dimensions planétaires (Deléage, 1991 : 268). Le XXe siècle est en effet marqué par des ruptures d'échelle et de rythme avec la démultiplication de la puissance technique et une croissance démographique sans précédent (Deléage, 2002).

A la première rupture des liens homme-nature associée à l'industrialisation massive, lui succède dans son prolongement une seconde rupture, encore plus radicale, des rapports homme-terre. Plusieurs phénomènes planétaires liés à des régulations globales et primaires prennent alors des dimensions inquiétantes : ruptures des processus biochimiques et écologiques anciens, perturbations climatiques, croissance démographique…

La grande particularité de ces phénomènes constituant la crise écologique (entre les capacités productives et de régénération/absorption des écosystèmes et de la biosphère d'une part, et la charge humaine de l'autre) est leur caractère *planétaire*. Il y a une profonde nouveauté dans ce risque global, exposant l'humanité toute entière. Alors que les anciennes civilisations disparaissaient sans voir l'espèce menacée, Karl Jaspers met en évidence dès 1950 que l'espèce humaine est la première dans l'histoire de l'évolution à disposer du pouvoir de se suicider en tant qu'espèce[1].

Plusieurs caractéristiques spécifiques peuvent être attribuées aux problèmes écologiques contemporains dont la gestation et la prise de conscience ne commencent qu'après la Seconde Guerre mondiale. Dominique Bourg leur reconnaît quatre caractéristiques essentielles :

- leur *échelle planétaire* (« *les impacts ne sont plus locaux, et par là-même souvent réparables, mais globaux* ») ;
- leur *invisibilité* (en effet, le réchauffement climatique du à l'effet de serre anthropogénique, la déplétion de la couche d'ozone, la pollution radioactive ou l'accumulation de divers contaminants dans les graisses animales n'apparaissent pas comme tangibles pour le commun des mortels) ;
- leur *imprévisibilité* et leur *non-maîtrise partielle* du fait de phénomènes de propagation et d'interaction dans le milieu naturel à moyen et long terme, notamment avec ce que

[1] « *Notre génération est la première à avoir vécu sous la menace de la catastrophe nucléaire et écologique globale.* » (Deléage 1991 : 268) Albert Jacquart reprend cette idée quand il explique que l'humanité, pour la première fois de son existence, est à même de décider de son avenir : vivre ou périr, assurer l'avenir ou se suicider.

Dominique Bourg nomme les « *risques différés cumulatifs globaux* » (Bourg & Ermine, 2002) ;
- la forme d'*inertie* qui les accompagnent (par exemple pour le cas des changements climatiques, une diminution immédiate et drastique des émissions de gaz à effet de serre n'empêcherait pas des phénomènes de perturbations climatiques d'avoir lieu, compte tenu de la longévité de certains de ces gaz dans l'atmosphère).

La crise environnementale est donc globale et en partie imprévisible : l'humanité atteint aux mécanismes régulateurs de la biosphère mais ne peut prévoir avec exactitude les conséquences à plus ou moins long terme de ses actes (Bourg, 2002a : 184).

A. 3. Le nouveau paradigme écologique

C'est de cette configuration particulière que prendront naissance la figure de l'*incertitude* au niveau du savoir, le *principe de responsabilité* au niveau éthique[1] et, corollaire de ces deux derniers pour l'action, le *principe de précaution*[2], qui fonde une décision publique, en information scientifique imparfaite, permettant d'éviter des irréversibilités dangereuses (Brodhag, 1997). Il est paradoxal que ce soit au moment où les savoirs et techniques n'ont jamais été aussi développés qu'émerge la notion d'incertitude, mais comme le note Reiner Keller, le développement scientifique se heurte aux « *limites de la production de connaissances unanimes* »[3] (Keller, 1999). Nous touchons bien à la problématique des limites de l'objectivité scientifique. Et un autre paradoxe découle du premier, celui de la place croissante de l'expertise scientifique dans les débats et choix publics[4].

Cependant, ni l'exigence éthique, ni la gravité de la crise ne doivent laisser enfermer nos visions des enjeux dans des antagonismes simplistes entre écocratie et antropocentrisme forcené, puisqu'il s'agit tout simplement des conditions du maintien de l'humanité dans sa globalité, au pire de sa simple survie minimale ou au mieux du maintien de ses pleines conditions de reproductibilité.

> « *L'alternative ne réside pas dans l'opposition factice traditionnellement établie entre le productivisme irresponsable (porté par un anthropocentrisme aveugle) et l'écologisme intégriste (dans le cadre duquel l'humanité serait tenue pour intrinsèquement parasitaire). La réalité historique est que les sociétés humaines se sont constituées et développées en transformant leurs environnements, et que leur existence même continue de dépendre de cette transformation.* » (Acot, 1994 : 121)

C'est la prise en compte de la responsabilité des systèmes humains dans le maintien de l'équilibre des écosystèmes et en tout premier lieu celui de la biosphère qui apparaît alors cruciale. On peut alors parler d'un nouveau *paradigme écologique* qui reconnaît la

---

[1] La référence classique au niveau philosophique est ici le livre de Hans Jonas consacré au principe de responsabilité, qui préconise ceci : « *Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre* » et « *de façon que les effets de tes actions ne soient pas destructeurs pour la possibilité future d'une telle vie* » (Jonas, 1990).

[2] « *En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.* » (principe 15 de la Déclaration de Rio).

[3] « *L'expérience montre qu'il y aura toujours des découvertes des risques/dangers inconnaissables d'avance. Et il y aura des évaluations divergentes de leur acceptabilité. Il est difficile d'en envisager un consensus définitif.* » (Keller, 1999)

[4] « *c'est au moment même où s'accroissent les incertitudes scientifiques et où s'élargit le champ des controverses que se renforce le rôle des scientifiques, souvent appelés experts.* » (Tissier, 1992 : 312)

dépendance des humains vis-à-vis de leur environnement physique[1]. « *Le critère principal pour décrire le nouveau paradigme écologique repose sur l'existence d'un écosystème global* restreint*, dont dépendent en définitive les humains pour leur* survie *et leur* bien-être. » (Riverin Beaulieu, 2000 : 88). L'intégration de la crise écologique permettrait ainsi le passage du paradigme *technico-instrumentale* "par le haut" au nouveau paradigme de la *gestion éco-culturelle* "par le bas", s'appuyant sur la participation populaire et soutenu par le concept de développement durable (Riverin Beaulieu, 2000 : 110). Le tableau suivant propose une systématisation des tendances normatives distinguant les deux paradigmes (Babin, 1994 : 141).

Gestion technico-instrumentale par le haut	*Gestion éco-culturelle par le bas*
▪ Logique utilitariste de **contrôle**	▪ Logique relationnelle d'**interdépendance**
▪ Pouvoir directif et moralité du laisser-faire	▪ Pouvoir relationnel et moralité de l'engagement social
▪ Rationalité techno-scientifique fondée sur le **productivisme**	▪ Rationalité communicative fondée sur les **besoins réels**
▪ **Reproduire l'économie** : critères de rentabilité, de compétitivité et d'équilibre financiers	▪ **Reproduire la société** : critères de solidarité, de participation et d'équilibres écologiques
▪ Réponses techniques illimitées	▪ Limites naturelles à connaître et à comprendre
▪ Pour une **maîtrise rationnelle de la nature**	▪ Pour une **maîtrise de la technique** : maîtrise rationnelle de notre maîtrise sur la nature
▪ Ecologie et environnement : savoir écologique pour préserver l'environnement sans se soucier des cultures et de la démocratie	▪ Ecologie et mouvements : rupture vers de nouvelles formes de savoir et d'action sur la société
▪ L'être humain **hors** nature	▪ L'être humain **dans** la nature
▪ Ancien **modèle physique de connaissance** : linéarités, rationalités, stabilité, uniformité…	▪ Nouveau **modèle biologique de connaissance** : systèmes, rétroactions, vitalité, pluralité…
▪ Le développement **économiquement durable**	▪ Le développement **écologiquement viable**
▪ Rôle des dirigeants et de l'expertise : dirigisme politico-social, apathie politique et exclusion sociale	▪ Rôle des citoyens et de la société civile : politisation sociale, remobilisation et réhabilitation de la démocratie
▪ Culture des choses et des moyens	▪ Culture des personnes et des buts

Source : Babin, 1994 : 141. *Nous soulignons.*

De ce nouveau souci de précaution et de responsabilité, de ce souhait et cette nécessité de réconciliation va naître la problématique du développement durable. Par ses origines et par les positions qu'elle tend à rassembler en son sein, cette problématique se bâtira sous la forme d'une "auberge espagnole" : « *dans le nouveau banquet du développement durable, les discours d'avant bombance marient la carpe de la précaution écologique, le lapin de la croissance économique et la colombe de la justice ou de l'équité sociale* » (Juan, 1999)

B) Genèse de la problématique du développement durable : les différentes filiations intellectuelles

Un détour par l'histoire de cette problématique, c'est à dire de ses différentes origines et des courants d'idées dont elle est l'aboutissement, nous semble utile pour mieux

[1] Quatre critères principaux sont inhérents à ce nouveau paradigme : 1. l'interdépendance de toutes les espèces ; 2. l'influence de la biosphère et de l'environnement physique sur la vie sociale humaine ; 3. les contraintes qu'imposent l'environnement physique sur la santé humaine et la survie physique des sociétés humaines ; 4. les limites que rencontrent la technologie et la science pour résoudre les problèmes complexes (d'après CATTON, W. R. & DUNLAP R. E. (1980), « *A new ecological paradigm for post-exuberant sociology* », pp.15-47 *in* American Behavioral Scientist 24(1), September/October 1980, p.33 cité par Riverin Beaulieu, 2000 : 89)

appréhender le *caractère multiforme et malléable* qu'on lui prête généralement, les *différentes conceptions intellectuelles* en débat, les *principes généraux* qui lui sont rattachés, les principales questions posées à la science et les *pistes de recherche* ouvertes.

Il ne s'agit ici ni de participer aux débordements d'enthousiasme et à l'engouement sans fin pour tout ce qui est "durable", ni au contraire de témoigner d'un rejet tranché pour ce simple "effet de mode"[1]. S'il y a un incontestable effet de mode, celui-ci n'explique pas tout ; au contraire, il brouille la compréhension. L'objectif est de distinguer, au delà de l'usage généralisé du terme, les *éléments constitutifs* de cette problématique, qui lui sont antérieurs (croissance et limites, développement et environnement, conservation et préservation, rôle et place de la technique et étendue des substitutions possibles entre capital naturel et capital artificiel, préservation anthropocentrée ou protection écocentrée).

Habituellement, l'émergence de la notion de "*sustainable development*" est présentée comme le prolongement du(des) courant(s) environnementaliste(s) des années 60-70, amplifié(s) par des questions plus récentes de nature fondamentalement globales et environnementales comme le changement climatique, la diminution de la couche d'ozone, la réduction de la diversité des espèces biologiques ou encore l'accélération de la déforestation. Cette présentation habituelle n'est pas inexacte mais il convient à notre avis de la compléter par la mise en perspective historique et critique plus précise des influences ayant précédées l'apparition de cette problématique.

B. 1. Les ancêtres : la symbiose des sociétés primitives avec leurs milieux

Si le concept de "*sustainability*" est bien apparu dans les années quatre-vingt et popularisé dans les années quatre-vingt-dix, de nombreuses origines historiques et de diverses affiliations peuvent lui être attribuées, d'autant plus que le concept est global et malléable. Citons les plus évidentes. Tout d'abord, si le sort funeste des habitants de l'île de Pâques peut illustrer un modèle non-durable, à l'inverse, les anthropologues nous apprennent que la majeure partie des peuples "premiers" ou peuples "autochtones" (aborigènes, inuit, indiens d'Amazonie par exemple) illustre un modèle de société durable, qui, pour autant qu'elle soit complexe, n'en présente pas moins une remarquable stabilité grâce à une symbiose étroite avec leur milieu et une pensée où les hommes appartiennent à la Terre et non l'inverse. Plus généralement de très nombreuses autres civilisations antiques qui n'étaient pas basées sur l'opulence, la richesse ou la consommation (société sumérienne, Mayas, Indiens d'Amérique...) prônaient d'une certaine manière la soutenabilité bien avant la naissance du concept. Et cet intérêt pour l'harmonie et l'équilibre des rapports entre l'homme et son milieu naturel peut encore se retrouver dans la philosophie grecque et romaine.

[1] « *L'instantanéisme de la culture moderne a aussi cet effet de frapper les meilleures idées d'une obsolescence accélérée : à peine sont-elles énoncées et diffusées que les voilà déjà frappées de désuétude.* » (Ost, 2001 : 95)

B. 2. Les prédécesseurs : le rendement soutenu de la sylviculture, la gestion du patrimoine en boni patres familias…

Dans une optique similaire, du point de vue de la gestion durable des ressources écologiques, nombre de principes et de pratiques culturales anciennes ne constituent-ils pas avant l'heure une théorie de l'agriculture durable[1] ? La notion de "*rendement soutenu*", apparue dans les écoles françaises et allemandes de sylviculture, peut bien en effet être considérée comme une des anciennes origines de l'idée de "*sustainability"* (Godard, 1993 : 135). Et l'observation du bon sens paysan, qui l'incitait à planter des arbres dont seuls ses enfants ou ses petits-enfants pourraient jouir des fruits, invite à penser que le souci actuel contenu dans l'expression très aride d'"équité inter-générationnelle" n'est autre que la remise au goût du jour, au niveau du "village planétaire", d'un sens du relais entre générations qui s'est dissout dans une modernité atomisante des sociétés "développées". Ainsi, à l'image de ses édits sur les forêts, Colbert ne faisait-il pas, comme Monsieur Jourdain de la prose, du développement durable sans le savoir[2] ? Et le principe de la gestion du patrimoine "*en bon père de famille*" qui est énoncé dès 1836 est une première juridique qui se rattache à ces antécédents de gestion précautionneuse et participe à l'édification du principe d'équité inter-générationnelle[3].

Nombre de ces antécédents, ou encore les idées de Frédéric Le Play proposant un développement régional respectueux des spécificités environnementales et culturelles locales, reprises par Patrick Geddes puis Lewis Mumford, peuvent bien être vues comme soulignant "*l'antériorité du régional*" (réflexions centrées autour de la pertinence du local et du régional) en tant que traditions de pensée, par rapport à celle affirmant "*la prééminence du global*" dans les travaux contribuant à la réflexion sur la dimension spatiale dans le développement durable, comme le suggère une analyse historique de la question réalisée par Bertrand Zuindeau et Franck-Dominique Vivien (2001 : 15-25).

Dans cette vision historique, le développement durable peut également apparaître comme « *le processus de reproduction (…) qui a régné sur la planète en gros jusqu'au 18ème siècle, sans que l'on ait besoin de le nommer* » (Latouche, 1994) Mais point de discours sur le développement durable a ces époques, car ce dernier est une problématique spécifique de notre époque en ce sens où elle intervient au moment où le "processus de reproduction" est directement menacé par plusieurs phénomènes mal connus. La problématique du développement durable, dont l'objet est souvent sommairement résumé à la "réconciliation des sphères économiques, sociales et environnementales", suppose bien en effet qu'il y ait eu avant

[1] Sous l'ancien régime, les coutumes qui régissent l'usage des communaux sont très fortement marquées par le souci de les préserver pour les générations futures. Et dès le XVIème siècle, la législation forestière a tenté de mettre en application la doctrine du "rendement soutenu", qui tend à régler le rythme d'exploitation sur le rythme de renouvellement. (Fromageau, 1985 : 209)

[2] « *Au XVIIème siècle encore, en édictant ses édits sur les forêts, en réglementant les coupes pour assurer la reconstitution des bois, en plantant des chênes que nous admirons toujours pour fournir des mâts de vaisseaux 300 ans plus tard, Colbert se montre un expert en "*sustainability*". Ce faisant, ces mesures vont à l'encontre de la logique marchande.* » (Latouche, 1999 : 94)

[3] Ses promoteurs, Aubry et Rau, prônent une gestion équilibrée des ressources et « *la transmission de génération en génération d'un patrimoine, si ce n'est pas fructifié, pour le moins conservé dans son état et non dégradé* » (Denault, 1997).

séparation des ces trois sphères. Mais cette impasse du "processus de reproduction" a cependant été perçue par certains dès la naissance du capitalisme industrielle, comme en témoignent quelques penseurs éclairés et isolés dans l'histoire, comme Lamarck ou Stuart Mill.

Citons cet avertissement de J.-B. Lamarck (1744-1829) écrit en 1820 *« L'homme, par son égoïsme trop peu clairvoyant pour ses propres intérêts, par son penchant à jouir de tout ce qui est à sa disposition, en un mot par son insouciance pour l'avenir et pour ses semblables, semble travailler à l'anéantissement de ses moyens de conservation et à la destruction de sa propre espèce. En détruisant partout les grands végétaux qui protégeaient le sol, pour des objets qui satisfont son avidité du moment, il amène rapidement à la stérilité ce sol qu'il habite, donne lieu au tarissement des sources, en écarte les animaux qui y trouvaient leur subsistance et fait que de grandes parties du globe, autrefois très fertiles et très peuplées à tous égards, sont maintenant nues, stériles, inhabitables et désertes. (...) On dirait que l'homme est destiné à s'exterminer lui-même après avoir rendu le globe inhabitable.* »
(cité par René Passet *in* Faucheux et Noël, 1995 : 5)

John Stuart Mill (1806-1873) reprend cette vision dans un passage prémonitoire de ses *Principes d'économie politique* : « *Il n'y a pas beaucoup de satisfaction à contempler un monde qui ne contiendrait plus de traces de l'activité spontanée de la nature ; avec la mise en culture de chaque lopin de terre capable de faire pousser des vivres ; avec le labour de chaque pré fleuri ; avec l'extermination de chaque quadrupède ou oiseau non domestique en tant que rival dans l'acquisition des subsistances ; avec le déracinement de chaque haie ou arbre superflus et avec rarement un endroit ou un buisson ou une fleur sauvage pourrait croître sans être arrachés comme une mauvaise herbe, au nom d'une agriculture améliorée. Si la Terre doit perdre cette grande part d'agrément qu'elle doit aux choses qu'un accroissement illimité de la richesse et de la population lui extirperaient, dans le seul but de lui permettre de soutenir une population plus nombreuse et non meilleure ou plus heureuse, j'espère sincèrement pour la postérité qu'elle se contentera d'être stationnaire avant que la nécessité ne la contraigne à le devenir.* »
(cité par Barde, 1992 : 35-36)

B. 3 Le mouvement naturaliste, entre conservationnisme et utilitarisme

L'avènement de la révolution industrielle provoque les premières nuisances, les premières pollutions notables, et c'est en réaction que naît une première prise de conscience "écologique" et que se forme un mouvement naturaliste dont les actions seront essentiellement de souligner le caractère exceptionnel de certains sites et certaines espèces afin de susciter leur protection. Quelques dates ponctuant cette histoire illustrent les préoccupations de l'époque (cf. Tableau 1). C'est dans ce cadre que la *Commission canadienne de la conservation* évoque dès 1915 la question de la transmission intacte du capital naturel aux générations futures (Solagral, 2000 : 2A).

Les mouvements conservationnistes, notamment américains, donneront naissance entre autres à la "*deep ecology*" (écologie profonde)[1]. Il est alors fréquent de distinguer au sein de la pensée écologiste deux courants opposés. Suivant les points de vue défendus, les termes de la démarcation ne seront pas les mêmes : on distinguera une écologie de type "*holiste*" d'une autre "*réductionniste*", ou encore une écologie *profonde* d'une écologie *superficielle*. Dans « *Le nouvel ordre écologique* », Luc Ferry oppose ainsi deux courants, l'un de type "*réformiste*" (respecter la nature en vertu des fins de l'homme) et l'autre de type "*fondamentaliste*" (protéger la nature en tant que telle)[2]. Il faudrait alors choisir entre l'humain souverain et l'humain parasite.

[1] Pour une présentation, cf. Arne NAESS (2004), « *Qu'est-ce que l'écologie profonde ?* », pp. 40-47 *in L'Ecologiste* vol.5 n°1, avril-juin 2004, pour un exposé plus approfondi, cf. Riverin-Beaulieu, 2000 : 133-148

[2] FERRY L. (1992) , Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme, Grasset, Paris, 220 p.

Tableau 1 : Une des origines du développement durable :
la naissance des mouvements de conservation de la nature

événements internationaux majeurs	événements nationaux
Pollutions localisées, rachitisme (dès 1650), déforestation, extermination de mammifères (bisons, baleines, phoques…) 1872 : création du 1er parc naturel national (*Yellowstone – USA puis celui du Yosemite en 1885*) 1883 : accord pour la protection des phoques dans la mer de Behring 1892 : 1ère grande association de défense de la nature (*Sierra Club - USA)* 1895 : convention internationale pour la protection des oiseaux bénéfiques à l'agriculture 1909 : création du 1er parc naturel d'Europe (*Laponie - Suède*) 1909 : congrès international pour la protection des paysages (*Paris*) 1913 : 1ere conférence pour la protection de la nature (*Berne*) 1923 : 1er congrès international pour la protection de la nature (*Paris*)	1854 : fondation de la Société Zoologique d'Acclimatation 1913 : naissance du premier parc "national" français (*le Parc de la Bérarde*) géré par les Eaux et Forêts Loi sur les monuments historiques (1913), les forêts de protection (1922) et les sites et paysages remarquables (1930)

Sources : d'après Deléage 1991, Acot 1994, Bourg 2002c, Deléage 2002

Si la réconciliation de l'humain avec le reste du monde vivant est une orientation unanimement souhaitée, les voies pour y parvenir soulèvent de profondes divergences autour d'une opposition conceptuelle entre vision utilitariste et vision conservationniste, entre approche anthropocentrée et approche écocentrée. « *Les idées conservationnistes (…) disent bien cette tension entre une nature transcendante et une nature considérée comme un capital à exploiter tôt ou tard, cette opposition entre ceux qui sont désireux d'aller plus loin encore dans le processus de rationalisation du monde et ceux qui s'y réfèrent pour faire barrage à la logique économique dominante.* » (Vivien, 2001 : 53)

Il existe différents prototypes d'image de la nature. Ils ne sont pas le plus souvent exclusifs et apparaissent rarement sous leurs formes absolues. Le plus souvent, les positions affichées combinent plusieurs perspectives assemblées au gré des attaches disciplinaires et des milieux culturels. Cependant, ces différentes représentations de la nature, et donc de la place de l'homme dans la vie sur Terre, sont autant de points d'analyse permettant d'identifier des blocages ou des oppositions entre différents discours se référant au développement durable.

Le sociologue Denis Duclos identifie ainsi "*quatre natures de l'homme*", qui correspondent à différents discours articulant les rapports homme-nature du discours naturaliste au discours culturaliste en passant par des discours de médiation (Duclos, 2001 : 291-298). La souscription préférentielle à l'un de ces discours modifie considérablement la compréhension des questions environnementales et des réponses à y apporter.

Plusieurs formes de préoccupations environnementales peuvent être distinguées, entre *souci de conservation*, *souci de bien-être* et *souci des limites* (Bourg, 2002c), qui peuvent être vues comme autant de déclinaison temporelle d'une même exigence, entre *passé*, *présent* et *futur*. Ces exigences peuvent également être mises en parallèle avec les trois conceptions de l'environnement que distingue Jacques Theys : *biocentrique*, *anthropocentrique* et *technocentrique*, et qu'il rapproche du découpage du champ de l'environnement en trois grands domaines : *protection de la nature*, *amélioration du cadre de vie* et *gestion des pollutions et des risques* (Theys, 1993 ; Passet & Theys, 1995 : 16).

Tableau 2 : Différentes conceptions et préoccupations liées à l'environnement

Passé	Présent	futur
Le souci de conservation	Le souci du bien-être	Le souci des limites

Source : Bourg, 2002c

Conception biocentrique	Conception anthropocentrique	Conception technocentrique
Protection de la nature	Amélioration du cadre de vie	Gestion des risques et pollutions

Source : Theys, 1993 ; Passet & Theys, 1995 : 16

Les représentations de la nature dépendent aussi largement des contextes culturels et des traditions intellectuelles qui peuvent y être liées. Roger Cans, journaliste spécialisé sur les questions d'environnement au journal *Le Monde*, décrit ainsi trois grandes traditions européennes de rapport à la nature, "*les trois sœurs de l'écologie*" (Cans, 1997 : 209-211).

l'écologie latine	**l'écologie germanique**	**l'écologie anglo-saxonne**
culte d'une nature maîtrisée, avec un souci d'esthétisme (exemple des jardins à la française), sans distinction entre ce qui est fait par l'homme et ce qui est nature. Entraîne un bon niveau de conservation du patrimoine bâti.	culte de la nature vierge et sauvage, réputée pure, hygiénique et source de force (culture du naturisme et du sauna…)	culture marquée par le pragmatisme et un sens civique développé. C'est l'art de l'action locale, du coup bien ciblé qui porte vite ses résultats (Boycott, campagne -*campaign*- et collectes de fonds -*funds raising*-).

Source : Cans, 1997 : 209-211

B. 4. L'héritage humaniste

Avec la tradition savante naturaliste, la critique sociale humaniste est une autre tradition critique de la modernité qui participera à la naissance de la conscience écologique (Deléage, 20002 : 14). Le courant humaniste, dont une origine peut être la Déclaration de 1789[1], s'est en effet développé dans le même contexte historique que le mouvement naturaliste, mais en cherchant davantage à protéger la personne humaine que la nature vis-à-vis des effets néfastes de l'industrialisation (Vinay, 1999). Certains auteurs proposent donc de considérer le développement durable comme une nouvelle "*idée régulatrice*" au sens de Kant au même titre que la liberté ou la justice. Marcel Jollivet parle lui de "*notions communes* " comme "liberté", "démocratie", "environnement", "progrès" etc. (Jollivet, 2001a : 97).

L'origine de la problématique du développement durable peut donc être située plus loin que la seconde moitié du XXe siècle et l'étude de ses fondements historiques peut se réaliser à plusieurs échelles historiques. Son inscription dans des mouvements philosophiques plus larges nous renseigne plus précisément sur les aspirations et les ambitions que peut faire naître cette problématique ou avec lesquelles elle peut être associée.

[1] Ces quelques dates illustrent une même volonté mue par un idéal humaniste universel : 1789 : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; 1919 : création de l'*Organisation Internationale du Travail* (OIT) ; 1945 : création de l'*Organisation des Nations Unies* et signature de la Charte des Nations Unies, création de l'UNESCO ; 1948 : Déclaration universelle des droits de l'homme…

B. 5. La naissance du développement

Puisque dans "développement durable", il y a développement, une origine certaine de cette problématique se situe à la naissance de celui-ci. Ainsi, si les figures de la gestion raisonnable et prévoyante des ressources et du respect de ses prochains comme les formes de symbiose ou d'équilibre des sociétés avec leurs milieux sont largement présentes dans l'histoire, il n'en est pas de même du concept de développement, constitutif de la problématique du *développement* durable, qui dans son utilisation moderne, n'apparaît réellement qu'après la seconde guerre mondiale, comme le rappelle Gilbert Rist dans son livre « *Le développement, histoire d'une croyance occidentale* » (Rist, 1996).

C'est dans le contexte particulièrement mouvementé de l'après-guerre[1] que l'auteur fait remonter l'apparition du "développement". C'est le « *discours sur l'état de l'Union* » du 20 janvier 1949, prononcé par le président des Etats-Unis Truman, qui inaugure "*l'ère du développement*". Le dernier des quatre points du discours, après le soutien à l'ONU, la poursuite du Plan Marshall et la création de l'OTAN, posait un nouveau but à l'action des Etats-Unis : « *Notre but devrait être d'aider les peuples libres du monde à produire, par leurs propres efforts, plus de nourriture, plus de vêtements, plus de matériaux de construction, plus d'énergie mécanique afin d'alléger leur fardeaux. (…) Il doit s'agir d'un effort mondial pour assurer l'existence de la paix, de l'abondance et de la liberté.* »[2] En notant l'homologie de structure avec le discours religieux, l'auteur explique comment l'interrogation sur le "développement" devient dès son apparition impossible : « *il sera loisible de débattre de ses modalités, des moyens d'« accélérer la croissance » ou d'en répartir les effets de manière plus équitable, mais le caractère transitif du « développement » - c'est à dire l'intervention qu'il représente dans les affaires internes d'une nation - ne sera pas mis en cause : on ne s'attaque pas à une croyance qui détermine un programme visant au bonheur universel, on ne parle pas de ce qui va de soi, tout au plus peut-on chercher à l'améliorer. (…) Bien qu'elle serve d'abord les intérêts particuliers de la nation la plus puissante du monde, elle feint de ne se préoccuper que du bien commun et présente le « développement » comme un ensemble de mesures techniques (utilisation du savoir scientifique, croissance de la productivité, intensification des échanges internationaux) et donc situées hors du débat politique (…). A la différence de la colonisation qui considérait le monde d'abord comme un espace politique où il fallait inscrire des empires toujours plus vastes, l'ère du « développement » est aussi celle de l'avènement généralisé de l'espace économique (…).* » (Rist, 1996)

Au niveau scientifique, une distinction est opérée entre le concept de croissance et celui de développement, à l'instar de François Perroux[3]. Le concept de développement n'est pas seulement fondé sur la croissance économique mais aussi sur des aspects sociaux et culturels. Ce courant se retrouve appliqué aux pays "sous développés" (tiers-mondistes) mais aussi à certaines régions "en voie de désertification" des pays développés (développement dit endogène, local ou autocentré). Cette approche est fondée sur l'idée de développement

[1] Création de l'ONU (1945) et nouvelle déclaration universelle des droits de l'homme (1948), lancement du Plan Marshall (1947), création de l'OTAN, décolonisation et indépendance de l'Inde (1947) et de l'Indonésie (1945), création de la Ligue des Etats arabes (1945), création d'Israël (1948), , arrivée de Mao Zedong au pouvoir en Chine (1949)…

[2] Traduction de Gilbert Rist établie sur la base des *Public Papers of the Presidents of the United States*. Harry S. Truman. Year 1949, United States Government Printing Office, 5, 1964, pp. 114-115

[3] PERROUX F. (1961), L'économie du XXe siècle, PUF, Paris

local : fédération des intérêts et des moyens communs à un territoire, appui sur la valorisation des ressources propres pour lancer des initiatives… (Pecqueur, 1994) (les apports de ces idées à la durabilité sont vues dans la 3ème section de ce chapitre).

B. 6. La prise de conscience écologiste : nous sommes tous à bord du « vaisseau spatial Terre »

Les années d'après-guerre sont marquées par une seconde rupture des rapports entre l'homme et son environnement. Les problèmes et les risques environnementaux changent d'échelle et la nouvelle prise de conscience écologique devient planétaire. Le modèle productiviste adopté à l'Ouest comme à l'Est, la forte croissance démographique, le culte du progrès technique vont exercer des pressions sans précédents sur l'environnement, les catastrophes naturelles d'origine humaine vont alors croître en fréquence comme en envergure[1]. L'utilisation de la bombe atomique en 1945 entraînera un changement radical dans la perception du rapport de force entre l'homme et son environnement. Et les vues de la planète qu'amènera la "conquête de l'espace" achèveront la perception par l'humanité de la fragilité et de l'unité de notre "*vaisseau spatial Terre*"[2], que certains nommeront par la suite "*Terre-Patrie*"[3] ou "*Mère-Terre*"[4], renouant ainsi finalement avec des conceptions cosmiques ancestrales (comme le rite de *Pacha Mama*, la "mère nourricière" en Amérique du Sud). Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la couverture du rapport Brundtland, considéré par tous comme la "bible" du développement durable, est illustrée par une photo de la Terre prise lors du vol Apollo XI[5].

L'*Union Internationale pour la Protection de la Nature* (UIPN[6]) publie en 1951 son premier rapport sur l'état de l'environnement dans le monde, rapport précurseur dans sa recherche de réconciliation entre économie et écologie (Solagral 2000 : 2A). Et c'est en 1966 que les Nations Unis décidèrent du principe de la tenue de la conférence de Stockholm (1972) sur

---

[1] Pour une chronologie de la prise de conscience environnementale, cf. Annexe n°2.

[2] Pascal Acot rapporte que cette formule fut utilisée officiellement pour la première fois en 1968 au cours de la Conférence intergouvernementale d'experts sur les bases scientifiques de l'utilisation rationnelle et de la conservation des ressources de la biosphère, qui amorcera la conférence de Stockholm en 1972. (Acot, 1994 : 111) Dès 1966, Kenneth Boulding l'utilise pour son "économie du nouveau vaisseau spatial Terre" (BOULDING K.E. (1966), « *The Economics of the Coming Spaceship Earth* », pp.3-14 *in* JARRETT H. (*Ed.*) (1966), Environmental Quality in a Growing Economy, John Hopkins Press, Baltimore)
« *Pendant cette période, les photos de la « planète bleue » vue depuis la lune par les astronautes des missions « Apollo », vont contribuer à structurer l'imaginaire écologiste d'une Terre unique dans le système solaire, infiniment précieuse, et fragile.* » (Acot, 1994 :112)
« *Un événement historique majeur est à l'origine d'une prise de conscience presque traumatique de la « fragilité » de l'écosystème terrestre : il s'agit de l'alunissage d'Apollo en 1969. Un monde jusque là ressenti comme vaste est brusquement observé depuis la Lune comme une « fragile » boule bleue dérivant dans l'immensité noire de l'espace. Ce jour-là commençait l'histoire d'un monde perçu comme limité ; comme un « vaisseau spatial ».* » (Barbault *et al.*, 2002 : 7)

[3] MORIN E. & KERN A.-B. (1993), Terre-Patrie, édition du Seuil, Paris, 216 p.

[4] SERRES M. (1990), Le contrat naturel, édition François Bourin, Paris, 191 p.

[5] La 1ère phrase du rapport, inaugurant le 1er chapitre intitulée « Une terre, un monde », est explicite : « *En plein milieu du XXe siècle, nous avons pu voir pour la première fois notre planète depuis l'espace.* » (CMED, 1988 : 1)

[6] L'UIPN créé en 1948 devient en 1956 l'*Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources* (UICN). C'est un réseau de gouvernements, d'organisations non gouvernementales, de scientifiques et d'experts.

le thème : « *L'homme et son milieu, les bases d'une vie meilleure* ». Au début des années 1970, l'Unesco lance le programme de recherche « *Man and the Biosphere* », à la suite de la "*Conférence de la Biosphère*" tenue en 1968.

C'est l'époque des critiques de la société occidentale moderne (consommation, urbanisation, travail…) et des "pionniers de l'environnement"[1] ; l'écologie devient rapidement un phénomène social et se constitue en idéologie politique[2] (Simonnet, 1979 : 93 *et suiv.*). Se développent alors des courants de pensée contestant les formes contemporaines de la croissance (économie, consommation, ...)[3]. L'événement le plus marquant de ces débats sera sans doute la publication en 1972 par le Club de Rome[4] d'un rapport commandité au *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) intitulé « *The limits to growth* », peut être malencontreusement traduit en français par « Halte à la croissance » (Meadows *et al.*, 1972).

Les travaux, basés sur les simulations informatiques d'un modèle inédit, construit par le groupe d'étude de dynamiques des systèmes du MIT, dirigé par Jay Forrester, censé représenté la dynamique de "l'écosystème mondial", s'intéressaient aux évolutions des interdépendances et interactions de cinq paramètres critiques : *explosion démographique*, *production alimentaire*, *industrialisation*, *épuisement des ressources naturelles* et *pollution* (*ibid.* : 141), en menant une prospective jusqu'à la fin du XXIe siècle selon différents scénarii. L'évolution projetable de la population mondiale et les besoins qu'elle était censée induire démontrent l'existence de limites physiques à la croissance économique, quel que soit le scénario testé, et souligne également leurs proximités.

Rétrospectivement, des erreurs d'estimation apparaissent, notamment pour la population (estimée dans le rapport à 14,4 milliards contre 8 seulement dans les estimations basses actuelles) ou pour la croissance économique (extrapolée, à la veille de la première crise pétrolière de 1973, dans le sillons des deux décennies précédentes). De plus, les craintes de pénuries sont explicitement mentionnées pour certaines matières premières (platine, or, zinc, argent, étain, uranium) (Meadows et *al.*, 1972 : 173) alors que les pénuries possibles de sources d'énergie (comme évidemment le pétrole) ne sont pas particulièrement soulignées (*ibid.* : 176) et que les difficultés prévisibles dans la consommation d'eau ne sont pas évoquées. Cependant, sur d'autres points, le rapport peut apparaître visionnaire : la première pollution envisagée est celle qui concerne l'accroissement de l'effet de serre (*ibid.* : 185). Ces différents éléments peuvent être présentés soit comme la preuve d'un catastrophisme irréaliste par certains qui dénigrent ces travaux ou soit, au contraire, comme des imprécisions quantitatives fournissant un délai supplémentaire à des échéances bel et bien à venir, par d'autres qui ne voient pas dans ces erreurs de calcul des erreurs de raisonnement.

Cependant, ce diagnostic passera au second plan, derrière la vive dénonciation des propositions "néo-malthusiennes" jugées scandaleuses. La thèse qualifiée de théorie de la

[1] En France, des ouvrages tels que *Ecologie et Politique* (1978) d'André Gorz (sous le pseudonyme de Michel Bosquet) ou *La société contre nature* (1974) de Serge Moscovici, illustrent cette pensée critique.

[2] Quelques ouvrages comme ceux de Barry Commoner : *Quelle terre laisserons-nous à nos enfants ?* (1963) ; de Jean Dorst : *Avant que nature meure* (1964) et *La nature dénaturée* (1965) ; de Garret Hardin : *The tragedy of the commons* (1968) ; d'Anne et Paul Ehrlich : *Population, ressources, environnement* (1970) ; etc., assureront la médiation entre l'univers de la pensée scientifique et l'univers idéologico-politique.

[3] Voir notamment *Changer ou disparaître, Plan pour la survie* publié en 1972 par Edward Goldsmith ou encore *Small is beautiful* d'E. F. Schumacher.

[4] Le Club de Rome, dont la centaine de membres sont des industriels, des scientifiques et des hauts fonctionnaires, est fondé en avril 1968 par Aurelio Peccei, ancien dirigeant chez Fiat, et Alexander King, directeur général des affaires scientifiques à l'OCDE. Cf. « *L'enquête sur le Club de Rome* » de Janine Delaunay qui constitue la 1ère partie de l'édition française du rapport Meadows (Meadows et *al.*, 1972 : 15-130)

« croissance zéro » sera en effet très contestée par les responsables politiques du moment[1]. La crise pétrolière de 1973, en achevant de matérialiser le problème de la finitude des ressources énergétiques et en imposant une « croissance zéro » subie, évacuera ce thème du débat politique devant l'urgence de la résolution "à tout prix" de la crise économique.

Malgré cela, ce "livre des limites" traduit en vingt-neuf langues, en lançant le débat sur les limites de la croissance zéro, marquera la naissance de la critique moderne de la croissance et le début de la réflexion sur les conditions de reproductibilité des sociétés dites développées (bien que des références antérieures existent[2]). « *Au-delà du slogan de la « croissance zéro » qui a beaucoup marqué les esprits, c'est plutôt l'idée d'une redistribution des richesses au niveau mondial qui est proposé par le Club de Rome. Pour ce faire, la croissance doit se poursuivre dans les pays du Sud, au moins pendant un certain temps, tandis qu'elle doit s'arrêter dans les pays du Nord.* » (Vivien, 2001 : 35) Cette thèse très débattue sera explicitement réaffirmée vingt ans après le premier rapport au Club de Rome (Meadows *et al.*, 1992). Elle fait écho à plusieurs propositions d'économistes hétérodoxes, elles aussi vivement débattues au sein des sciences économiques. Ces débats imprègnent et continuent de structurer fortement la problématique du développement durable.

B. 7. L'environnement, nouvelle limite de la science économique : l'apport des économistes orthodoxes et hétérodoxes à la problématique du développement durable

Si diverses origines, notamment issues des milieux environnementalistes, sont clairement identifiables dans l'agrégation de la problématique du développement durable, les réflexions provenant de la pensée économique vont également largement y participer, notamment en tentant d'intégrer correctement les questions de consommation des ressources naturelles et d'atteintes aux milieux et en interrogeant les liens entre croissance et développement économique.

La rareté, concept de base de l'économie néoclassique, ne s'est étendue que tardivement à la nature, perçue jusqu'alors comme « *gratuite et illimitée* » (Barde, 1992 : 23). Cette extension de la rareté à des biens environnementaux comme l'eau, l'espace, l'air, les mers, etc. se réalise à mesure de la prise de conscience de leurs caractères limités. Elle constitue la reconnaissance de l'inévitable dimension écologique de l'acte économique, qui utilise, transforme, échange et dégrade des ressources naturelles. De fait, la croissance économique des XIXe et XXe siècles a consommé assez de ressources naturelles pour que soit posée la question de leur rareté. Les préoccupations économiques s'élargissent alors aux biens environnementaux, qui en étaient jusque là exclus. Ce mouvement scientifique par lequel l'économie cherche à intégrer le plus justement les facteurs écologiques se traduira schématiquement dans deux directions :

---

[1] Cf. par exemple en France les déclarations convergentes de l'époque de Georges Marchais, alors secrétaire général du PCF, et de Raymond Barre, alors vice-président de la Commission européenne (JACCAUD T. (2002), « *Naissance de la critique de la croissance* », L'écologiste vol.3 n°2, automne 2002, pp.67-68)

[2] Caroline Giran note que la relation que l'homme entretient avec la nature a toujours engendré des « *angoisses récurrentes* », bien avant le Club de Rome, que ce soit Malthus (1766-1834) et l'accroissement de la population ou Ricardo (1772-1823) et les limites naturelles en terres fertiles stoppant la croissance. (Giran, 1999)

- d'un côté, l'idée d'un *marché contesté* rassemble les approches critiques de la "*bioéconomie*" puis celles de "*l'économie écologique*"[1] (Faucheux & Noël, 1995), qui considèrent le système économique comme une gigantesque machine thermodynamique et analysent les processus économiques sous l'angle du rendement énergétique (modélisation éco-énergétique des systèmes sociaux) ;
- d'un autre côté, l'idée d'un *marché corrigé*, dans le prolongement de la théorie néoclassique de l'équilibre et de la croissance économique (avec des auteurs comme Rostow, Solow, Hartwick, Pearce, etc.), où l'accent est mis sur la non-décroissance du revenu par tête et du stock de capital naturel et artificiel (agrégation d'utilité individuelle déterminant un niveau de bien-être à maintenir constant)[2].

Selon les différents types de causalité que chacune des interprétations établit entre les grands concepts constitutifs du développement durable (entre développement et croissance et entre développement et environnement), le contenu donné à la "durabilité" différera. Nous présentons les principaux apports, les plus illustratifs selon nous, de ces divers courants de la pensée économique contemporaine[3].

L'approche néoclassique : maintien du niveau de bien-être et revenu constant par tête

Au cours du XXe siècle, certains économistes forgent des théories visant à donner une valeur économique aux biens et services environnementaux et ainsi rétablir le fonctionnement "normal" du marché, en reprenant les principes de la théorie économique néoclassique[4]. Cette approche "économiciste", qui érige le marché non seulement en régulateur économique, mais également en régulateur écologique, a longtemps prévalu dans les instances de régulation économique nationales et internationales et en influence encore de nombreuses (OCDE, FMI, Banque mondiale...) (Solagral, 2000 : 1B). Du côté de l'économie néo-classique orthodoxe, le développement durable renvoie à l'idée du maintien d'un niveau de bien-être (*welfare*) entre générations et d'un revenu constant par tête[5] (non décroissance de l'utilité individuelle dans le temps et maintien d'un niveau de consommation par tête constant au fil du temps[6]) et à la notion de croissance soutenable… « *Cette vision, qui fait la part belle à l'idéologie du « marché », rejoint celles qui mettent en avant les tenants de la libre entreprise et de la « marchandisation » croissante de la nature. Gageons qu'un « capitalisme vert » se constituera à coup sûr à grand renfort d'effets d'annonce, de normes de*

[1] Une revue internationale fédératrice "*Ecological Economics*" est fondée en 1989 aux Pays-Bas. En France, le laboratoire du C3ED (Paris I) est un représentant de ce courant. Cf. aussi COSTANZA R. (*Ed.*), (1991), Ecological Economics, The science and management of sustainability, Columbia University Press, New York

[2] Pour une synthèse de ce courant, cf. TOMAN M., PEZZEY J. & KRAUTKRAEMER J. (1995), « *L'économie néo-classique face à la "soutenabilité"* », Economie appliquée, tome XLVIII, n°2, pp.25-57

[3] Pour des exposés plus approfondis sur les différents courants économiques en présence et les différentes critiques de ceux-ci, on pourra se référer entre autres à : Godard, 1994 ; Harribey, 1997 ; Defrise, 1998 ; Solagral 2000 ; Zuindeau 2000 ; Vivien 2001 ; Aknin *et al.* 2002.

[4] Voir notamment les travaux d'Arthur Pigou dans les années 1920 sur la théorie de l'internalisation et ceux de Ronald Coase dans les années 1960 sur les droits de propriété.

[5] La question sera alors de déterminer le plus haut niveau fixe de consommation par tête pouvant être indéfiniment maintenu compte tenu de l'ensemble des contraintes existantes.

[6] PEZZEY J. (1989), « *Economic Analysis of sustainable growth and sustainable development* », World Bank, Environment Department, working paper n°15, Washington

« management environnemental » et d'écologie industrielle. » (Vivien, 2001 : 52-53)

L'économie écologique : replacer la sphère économique au sein de la sociosphère et de la biosphère

Pour les économistes dits de la biosphère, la science économique doit répercuter le virage conceptuel que constitue le passage de la prise en compte de l'environnement à celui de la biosphère, et intégrer la responsabilité de l'activité humaine dans ce système élargi et englobant. « *De l'environnement -'ce qui nous entoure'- nous passons à la biosphère, système complexe auto-régulé et autoreproducteur d'interactions, dans les régulations et la reproduction duquel la vie -donc l'espèce humaine- joue un rôle fondamental.* » (Passet, 1995b) Le développement de la sphère économique ne se joue donc pas dans ses seules limites, mais repose aussi sur celui des sphères naturelle et humaine. La sphère économique doit donc être vue comme portée par la sociosphère et la biosphère (Passet, 1995a : 28-29). Cette perspective s'inspire notamment de travaux précurseurs du géobiologiste russe Vladimir Vernadsky (1863-1945) qui conceptualise dès les années 1920 l'idée de Biosphère dans une perspective holiste et cosmique[1].

S'inscrivent dans cette voie les travaux de l'économiste roumain Nicholas Georgescu-Roegen (1906-1994), fondateur de la bioéconomie : il considère que la croissance économique ne peut être pleinement comprise qu'en dépassant le cadre marchand pour l'insérer dans le flux énergétique solaire qui la porte. Il développe alors une critique des fondements de l'analyse économique occidentale et du dogme mécaniste sur lequel elle repose (postulant une réversibilité totale des phénomènes), en formulant une perspective thermodynamique et biologique évolutionniste, intégrant dans la description du processus économique ses relations avec l'environnement, en s'appuyant sur les enseignements de la thermodynamique, et notamment son second principe, le principe d'entropie (principe de Carnot : dégradation progressive de toutes les formes d'énergie en chaleur). Il propose alors l'idée d'une "*décroissance*" des économies des pays riches (Georgescu-Roegen, 1995).

Nicholas Georgescu-Roegen distingue la «haute entropie», énergie non disponible pour l'humanité, de la «basse entropie», énergie disponible et parmi celle-ci, le flux d'énergie solaire reçu par la planète d'une part et le stock planétaire de richesses minérales, industriellement accessible et utilisable, d'autre part. Il démontre alors que chaque fois que nous entamons notre capital naturel non renouvelable, comme les énergies de stock, nous hypothéquons non seulement les choix des générations futures mais également leurs chances de survie. « *Chaque fois que nous produisons une voiture, nous détruisons irrévocablement une quantité de basse entropie qui, autrement, pourrait être utilisée pour fabriquer une charrue ou une bêche. Autrement dit, chaque fois que nous produisons une voiture, nous le faisons au prix d'une baisse du nombre de vies humaines à venir.* » (Georgescu-Roegen, 1995) « *(…) la pression démographique et le progrès technologique rapprochent* ceteris paribus *la course de l'espèce humaine de son terme, parce qu'ils occasionnent l'un et l'autre un épuisement plus rapide de cette dot* [minérale planétaire] ». (GEORGESCU-ROEGEN N. (1971), The Entropy Law and the Economic Process, Harvard Univesity Press, Cambridge, p.304 cité par Bourg, 1997 : 60)

A sa suite, les travaux d'Hermann Daly, élève de Georgescu-Roegen, développeront une idée assez proche, celle d'une "*économie stationnaire*", d'un développement sans croissance.

[1] Dans sa théorie de l'évolution par couches successives, la Terre est formée d'un combinat d'eau et de roche (*lithosphère*), d'air et de gaz (*atmosphère*), de vie végétale et animale (*biosphère*), et d'activité humaine (*technosphère*). Cette dernière, en multipliant les réseaux de communication physique ou immatérielle, allait donner naissance à un nouvel organisme, la *noosphère* ou "sphère de pensée" (nous en grec)
VERNADSKY W. (1997), La Biosphère, Diderot, Paris, (1ère éd. russe 1926), 284 p. (Vernadsky, 1997).

Ancien conseiller pour l'environnement à la Banque Mondiale (1988-1994), Herman Daly mit notamment en évidence que l'indicateur de la croissance du PNB était faussé car il n'intégrait pas les coûts des destructions environnementales et sociales. Son modèle d'"*économie stationnaire*", en opposant la "finitude" des écosystèmes et leur état stable au caractère illimité de la croissance défendue par la théorie néoclassique, entraîne plusieurs conséquences dont les deux principales sont la maîtrise de la démographie à un niveau stabilisé et la production de biens matériels au niveau le plus faible possible, recherchant une durée de vie maximale pour ces biens. La problématique centrale n'est plus la production (puisque la consommation est minimisée), mais la distribution des ressources. La croissance économique se manifeste alors dans des biens non physiques, comme les loisirs, les relations sociales, l'éducation, la réflexion, les services, etc. Pour Daly, le développement durable doit donc être compris comme un développement sans croissance (« *development without growth* ») « *quelque chose qui croît devient quantitativement plus gros, quelque chose qui se développe devient qualitativement meilleur, au moins différent* » (Daly, 1991), ce qui ne signifie pas que ce soit un projet de société statique, mais bien un projet de société qui évolue sans devenir plus grosse

DALY H.E. & TOWNSEND K.N. (1993), *Valuing the Earth, economics, ecology, ethics*, Cambridge MA, MIT Press, cité par Defrise, 1998.

Cette approche basée sur la "non-croissance" est particulièrement sujette à la critique qui souligne le caractère antidémocratique et injuste d'un état stationnaire pour les pays en voie de développement, obligés de stopper leur croissance alors qu'ils doivent faire face à d'importants besoins et que leurs responsabilités dans la crise environnementale sont réduites.

Un des intérêts majeurs de l'approche bioéconomique sera de pouvoir calculer sous un jour nouveau l'impact et le coût énergétique des activités humaines sur la biosphère. A ce titre, l'exemple de l'agriculture emprunté à René Passet est illustratif.

Alors que la production moyenne par hectare en France était de 13,9 quintaux de blé en 880, elle est passée à 63 quintaux un siècle plus tard. Une analyse classique conclue à des gains de productivité exceptionnels. D'un point de vue bioéconomique, le bilan s'inverse : alors qu'une kilocalorie fossile suffisait à produire de 5 à 50 kilocalories alimentaires avec l'agriculture traditionnelle, il fallait dans les années 1970 investir de 5 à 10 kilocalories fossiles pour obtenir une seule kilocalorie alimentaire. (Passet, 1979 : 188-193)

Les approches diverses qui peuvent être rassemblées sous la bannière de l'*économie écologique* réfuteront l'hypothèse de substitution totale entre capital naturel et capital productif reproductible, en démontrant qu'il n'y a pas possibilité d'un recyclage complet des matières premières, notamment en ce qui concerne les ressources non-renouvelables. Cependant, comme le note Vivien, l'ambivalence qui s'observe au sein des idées naturalistes (tensions entre une nature transcendante -perspectives protectionniste et/ou physiocentrique- et une nature considérée comme un capital à exploiter tôt ou tard -perspective utilitariste-) se retrouve dans le courant de l'*Ecological Economics* qui peut apparaître suivant les travaux soit comme la continuation de l'analyse économique standard des ressources naturelles, soit comme la poursuite de certaines traditions hétérodoxes (Vivien, 2001 : 53).

Quoiqu'il en soit, l'héritage de certaines propositions d'économistes hétérodoxes inspirés des enseignements de la thermodynamique, comme Georgescu-Roegen ou Daly, se retrouve souvent dans les débats critiques actuels sur le développement durable et sur la place et le rôle de la croissance[1]. Ceux-ci sont notamment animés par l'idée d'une « *décroissance conviviale* » ou « *soutenable* » pour les pays du Nord, qui appellent à la « *fin du développement* »[2] et s'interrogent sur les perspectives d'un « *après-développement* »[1]. En

[1] Comme en témoigne le titre d'un colloque tenu à Lyon en septembre 2003, intitulé « *La décroissance soutenable - Bioéconomie, écologie et simplicité volontaire* » et sous-titré « *L'héritage de Nicholas Georgescu-Roegen* ».
[2] PARTANT F. (1982), La fin du développement. Naissance d'une alternative ?, Maspero, Paris

s'appuyant sur les critiques du développement (Rist, 1996), renforcées par celles liées à la "mondialisation" des économies[2], ils dénoncent des buts poursuivis opposés aux objectifs écologiques et sociaux affichés du développement, que ce soit dans ses versions « durables », « viables », « équitables »...

La substitution entre capital naturel et capital artificiel : un point de partage entre les différents courants économiques

En s'appuyant sur les différentes hypothèses de transmission du capital naturel, Turner propose une échelle de durabilité pour classer les différentes approches, allant de "très faible"[3] à "très forte"[4], suivant que la substitution entre capital naturel et artificiel est considérée comme parfaite ou nulle (Turner, 1992 ; Turner, 1993). « *(…) chez les économistes (…), le principal débat porte sur l'importance ou non de la notion de « capital naturel » et sur sa possible ou non « substitution » par d'autres formes d'actifs (capital technique, compétences, etc.) créés par les hommes. Ce débat (…) renvoie aussi pour une large part à la question du contenu et du sens du progrès technique (…).* » (Vivien, 2001 : 54)

Entre ces deux extrêmes (durabilité "très forte" et durabilité "très faible"), un espace large reste ouvert pour l'expression de positions intermédiaires, qui retiennent le plus souvent des hypothèses de *substitution limitée*. C'est le cas par exemple avec les trois règles de durabilité proposées par "*l'Ecole de Londres*". Ces règles concernent la gestion des ressources naturelles et sont définies de manière générale (Pearce et Turner, 1990) :

- R1 : Les taux de prélèvement des ressources renouvelables (*taux d'exploitation*) doivent toujours être *inférieurs* aux taux de renouvellement de ces ressources (*taux de régénération naturelle*). L'efficacité des processus de consommation et de production doit donc toujours chercher à être améliorée.
- R2 : Les taux de prélèvement des ressources non renouvelables sont limités par la *recherche maximale de techniques de substitution* par d'autres facteurs (ressources renouvelables, capital physique) et par une amélioration de l'efficacité de la fonction de production dans laquelle intervient la ressource environnementale.
- R3 : Les *flux de pollutions et de déchets* doivent être *inférieurs aux capacités d'assimilation* des écosystèmes. L'efficacité des processus de consommation et de production à l'origine de ces rejets doit toujours chercher à être améliorée.

Les règles de l'Ecole de Londres apparaissent donc comme a-spatiales et n'abordent pas,

---

[1] LATOUCHE S. (1991), La planète des naufragés. Essai sur l'après-développement, éd. La Découverte, Paris
SACHS W. & GUSTAVO E. (1996), Des ruines du développement, éd. Ecosociété, Montréal

[2] STIGLITZ J. E. (2002), La grande désillusion, éd. Fayard, Paris, 330 p.
Pour un aperçu, voir, l'interview à *Libération* de Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie et ancien vice-président de la Banque Mondiale : « *Le « J'accuse » d'un Nobel dissident* », 15 avril 2002, pp.26-27

[3] Possibilité de consommer sans limite les stocks de ressources naturelles, mêmes non renouvelables, pourvu que le capital ponctionné soit compensé par d'autres ressources, en particulier du capital physique. Nature et capital technique sont envisagés comme deux formes différentes d'un même facteur : le capital productif.

[4] Refus de l'idée de substitution pour deux raisons : d'une part parce que la grande partie des processus techniques permettant cette substitution n'existe pas ; et d'autre part, parce l'idée de capital naturel est réfutée car non pertinente puisque l'environnement possède une valeur intrinsèque, intraduisible et irréductible à une simple valeur économique, ce que l'on appelle les "*effets non-monnayables*" (Connor-Lajambe, 1998).

par exemple, le caractère diffus ou concentré des phénomènes de pollution et de la répartition des prélèvements en ressources naturelles. Rien n'est dit non plus du partage de ces phénomènes. Si ces règles visent bien la pérennité du système économique en intégrant les facteurs environnementaux en tant que ressources et capacités d'absorption des pollutions, elles ne se préoccupent guère de la place des systèmes humains et ignorent leurs dimensions sociales.

Tout ces travaux renouvellent la question des limites physiques à la croissance (déjà traitée dans des théories économiques anciennes comme le malthusianisme[1]), qu'elles soient démographiques, spatiales ou énergétiques en l'élargissant également aux capacités limitées d'assimilation des milieux. Ce sont donc alors les capacités des milieux à fournir les ressources nécessaires à l'augmentation de l'activité humaine et à supporter les nuisances liées au progrès technologiques qui deviendraient les facteurs limitant et déterminant à terme la croissance. En simplifiant, nous pouvons y voir un déplacement des limites de la croissance, passant des *limites des ressources* (rapport au Club de Rome 1972) aux *limites des capacités d'assimilation* (rapport Brundtland 1987).

Nous proposons un tableau de correspondance schématique représentant la diversité des positions et des débats au sein des sciences économiques (cf. Tableau 3). Remarquons que cette graduation, de très faible à très fort, si elle est intéressante pour situer les positionnements entre économie et environnement, n'est guère utile pour mesurer l'intégration et la place donnée aux caractéristiques sociales et donc aux aspects humains du développement. Ce classement ne traite donc qu'indirectement de la place des sociétés humaines et de leur relation à leur environnement. S'il reflète les débats théoriques, il n'apparaît guère opératoire directement pour appréhender les dimensions spatiales du développement durable.

Tableau 3 : La problématique du développement durable bornée par les réponses à une question économique : la possibilité de substitution entre capital technique et capital naturel

Degré de soutenabilité	très faible	faible / forte		très forte
Courants d'idées	Approche néoclassique Approches anthropocentrées		Approche écologiste Approches écocentrées	
	Croissance soutenable	Approches intermédiaires Ecole de Londres mesure strictement monétaire des biens environnementaux	économie écologique mesure multicritères des ressources naturelles (monétaire, énergétique, etc.)	*Deep ecology*
Position par rapport à l'hypothèse de substitution	Hypothèse de substitution généralisée	Hypothèses de substitutions plus ou mois limitées (en fonction des capacités de charges, des taux de renouvellement des ressources renouvelables, de l'innovation technologique, …) + Principe de précaution pour la gestion des risques d'irréversibilité (non-substituabilité absolue)		Hypothèse de substitution impossible

[1] Le malthusianisme démontrait que l'accroissement de la population conjuguée à la limitation des ressources minérales et des surfaces de terre disponibles (elles-mêmes soumises à la loi des rendements décroissants de Ricardo concernant l'augmentation de l'intensité de leur utilisation), devait inéluctablement conduire sous l'effet d'accumulation du capital à un état stationnaire. Cette théorie a souvent été critiquée (l'un des premiers fut Marx), en lui opposant le fait que le développement des forces de production, le progrès technique ou encore le potentiel technologique, sont des facteurs suffisants pour effacer les effets de la loi des rendements décroissants.

Conclusion… Une problématique contemporaine rassemblant plusieurs aspirations modernes

La problématique du développement durable rassemble une multiplicité de courants qui ont d'abord évolué relativement séparément. Un des principaux apports de la constitution de cette problématique sera de réussir à dépasser les antagonismes pour arriver à faire se côtoyer en son sein différentes approches disciplinaires et intellectuelles (naturalistes, humanistes, économistes, "développementistes"…).

Le processus de constitution de la problématique n'est pas *linéaire* et se constitue par tentatives successives et au gré des évolutions historiques (seconde guerre mondiale, tentative d'instauration d'institutions internationales garantes de la paix -ONU-, explosion démographique, guerre froide, crises économiques, sociales et écologiques…). Ces points sont développés dans la section suivante (cf. section II.).

Si les diverses filiations intellectuelles participant à alimenter la constitution de la problématique sont elles-mêmes multiples, il n'est guère surprenant que leur assemblage au sein du "développement durable" aboutisse à une problématique elle-même multiple et à géométrie variable. La mise en lumière de ces différents antécédents constitutifs du développement durable et de leurs diversités permet de saisir les tensions internes qui animent cette problématique. Nous tentons maintenant sur ces bases de mettre en évidence comment ces différents éléments s'organisent en *diverses représentations* du développement durable, laissant apparaître des *lignes d'articulations* entre les *voies de régulations* proposées.

C) Les représentations et les tensions au sein et à l'extérieur de la problématique : un consensus multiforme abritant des conflits de définition sous-jacents

L'extrême malléabilité de la problématique du développement durable explique que l'expression soit l'objet d'amples conflits sémantiques. Une telle plasticité est source de vives critiques comme d'une acceptabilité quasi-illimitée, et constitue donc à la fois une force unificatrice et un manque de robustesse. En effet, si le développement durable offre *a priori* à voir un consensus politique et médiatique derrière une adoption généralisée du vocable, l'ampleur de cette unanimité est égale à celle des controverses suscitées par cette montée en puissance rhétorique.

Controverses tout d'abord sur l'utilité même d'une expression largement vidée de son sens, qui ne serait plus qu'une "coquille vide" pour certains, ou pire, un voile occultant la permanence de problèmes et de rapports de force pour d'autres (Aggeri, 2001 : 1). Le risque d'un épuisement de la notion et d'une absence de contenu, à vouloir trop en mettre et tout y mettre, est réel[1].

Controverses ensuite sur la compréhension et le sens accordés à cette expression, qui bénéficie d'une pléthore de définitions. Le développement durable n'est pas un concept monolithique, et ne constitue donc pas une norme objective[2]. C'est avant tout un concept d'action politique, un concept qui implique des choix politiques, comme le souligne le rapport Brundtland[3], et donc un concept contesté en tant que tel. Il est donc normal qu'il soit mis en tension, et la multitude d'interprétations différentes, voire conflictuelles dont il bénéficie, n'est pas accidentelle. Elle résulte de visions du monde concurrentes, d'idéologies, de bagages disciplinaires, de traditions de connaissances, de systèmes de valeurs et de droits acquis variés ou opposés (Mehra, 1997). « *L'ambiguïté du développement durable est une ambiguïté de principe. La faute n'en incombe pas au flou provisoire de définitions approximatives dont la dissipation fournirait l'issue attendue.* » (Godard, 2001 : 67)

Si l'on considère le développement durable à la fois comme un idéal-type et comme ses possibles réalisations, il faut bien intégrer le fait qu'il « *sera inéluctablement pétri de la matière historique conflictuelle des sociétés humaines* » (Jollivet, 2001a : 107). Toutefois, si bon nombre d'ambiguïtés et d'antagonismes sont inhérents à la problématique (c'est même là une de

---

[1] « *Le concept du développement soutenable a été dévalorisé à un tel point que, pour certains, il n'est plus maintenant qu'un cliché. Si un terme devient tout pour tous les individus, il n'a plus aucune valeur pour personne* » (Holmberg & Sandbrook, 1992)

[2] « *Comme beaucoup d'autres concepts de la philosophie politique (équité, justice, souveraineté, intérêt général…) ou de l'économie (capital, utilité…), la notion de développement durable n'est pas directement articulée à la définition d'une mesure empirique qui en donnerait une traduction concrète généralement acceptée. On peut regretter cet état de fait, mais on peut aussi penser que le rôle actuel de cette notion est de susciter et de focaliser les réflexions et débats sur les finalités de l'activité économique et de la gestion de l'environnement plutôt que de les stopper par une pseudo-norme objective.* » (Godard, 1993 : 135)

[3] Le développement durable « *n'est pas un équilibre, mais plutôt un processus de changement dans lequel l'exploitation des ressources, le choix des investissements, l'orientation du développement technique ainsi que le changement institutionnel sont déterminés en fonction des besoins tant actuels qu'à venir. Nous ne prétendons pas qu'il s'agit là d'un processus simple. Des choix douloureux s'imposent. En dernière analyse, le développement soutenable est bien une affaire de volonté politique.* » (CMED, 1988 : 10-11)

ses caractéristiques constitutives), une lecture dynamique peut suggérer que le processus de construction de la problématique est dans une phase de structuration et de déclinaison opérationnelle, s'accompagnant d'un brassage d'idées et d'outils parfois déstabilisant. La mise en pratique du développement durable serait alors à voir comme un chantier en cours (Rouxel & Rist, 2000 : 13). Ce constat motive en bonne partie notre travail et l'intérêt porté sur le développement durable et son intégration concrète dans les programmes régionaux de planification contractualisée. L'éclaircissement des tiraillements dont la problématique fait l'objet doit permettre de mieux comprendre ses articulations internes.

C.1. De l'utilité de délimiter une aire de débat : le développement durable, un terrain déjà bien jalonné

Proposer de circonscrire minimalement un vaste champ d'arguments en positionnant des bornes, c'est chercher à délimiter une aire de débat. Ce n'est donc pas un acte neutre. En mettant en avant les différentes filiations qui peuvent être attribuées à la problématique du développement durable et en soulignant les tensions qui animent chacun de ces courants et qui s'expriment également entre ces différents courants, nous voulons mettre en lumière la *multiplicité des discours* se côtoyant sous le même étendard du développement durable et, *in fine*, dégager des *clés de lecture* utiles au décodage de situations concrètes, en tentant d'identifier des lignes de partage, des axes de dualité à l'intérieur de cette problématique.

Plusieurs univers sémantiques se côtoient et se superposent fréquemment, voire s'affrontent implicitement, ce qui est à l'origine de nombreuses situations d'incompréhension et de confusion pour les acteurs (scientifiques, politiques, institutionnels, associatifs…) qui se heurtent à de profondes difficultés à dégager un sens commun partagé pour l'action sur le terrain. Identifier les nombreuses divergences sous-jacentes aux grandes définitions généreuses est d'autant plus intéressant qu'elles ne sont généralement pas explicitées et passées sous silence par la majorité des discours institutionnels revendiquant une action dans ce domaine, au profit d'une incantation rituelle et élliptique de LA définition du développement durable donnée par le rapport Brundtland (CMED, 1988 : 51) (cité le plus souvent partiellement[1]).

Cette interrogation en vue de dégager des lignes de partage, et donc, de lecture du développement durable, vise une meilleure compréhension des phénomènes en jeu, et espère aussi concourir à l'éclaircissement des situations pour l'action et pour les acteurs. Si le développement durable apparaît comme une opportunité au débat et au dépassement des habituelles oppositions par la formulation de consensus locaux adaptés, il semble des

[1] « *Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.* »
La définition se poursuit ainsi : « *Deux concepts sont inhérents à cette notion :*
- le concept de « besoin », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et
- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir. » (CMED, 1988 : 51)

plus utiles de chercher à savoir quelles oppositions et quelles tensions se retrouvent et structurent les débats. Il n'est pas question de démontrer le bien-fondé d'un courant particulier ni la pertinence de certaines positions intellectuelles en confrontation à d'autres, à l'intérieur comme à l'extérieur de cette problématique. Notre positionnement se veut en amont, proche en cela de celui que propose Bertrand Zuindeau : « *Le regard vient de l'*extérieur *et cherche à positionner la durabilité de manière épistémologique, en en caractérisant la forme par des catégories analytiques. (…) Nous voulons croire que ce positionnement épistémologique n'a pas qu'un intérêt heuristique et qu'il est susceptible d'avoir une portée opérationnelle. Du point de vue du décideur, de l'acteur économique ou du militant, intéressé par la problématique et cherchant à la promouvoir sur son territoire, la démarche proposée aide à lever certaines ambiguïtés touchant à la notion même de durabilité.* » (Zuindeau, 2000 : 64-65)

En mettant en lumière les oppositions les plus fréquentes, nous soulignons également que c'est bien par ces différentes tensions qui l'animent que le développement durable se maintiendra en tant que principe actif[1]. C'est pourquoi, plutôt que de jalonner nous-mêmes une énième fois un champ déjà bien parcouru, nous préférerons observer ici comment d'autres auteurs ont déjà borné cet espace de débat à travers une revue bibliographique de quelques-unes des productions scientifiques récentes.

C. 2. Les articulations antagonistes

Bertrand Zuindeau pointe une première divergence centrale, celle de la compatibilité des changements envisagés avec les logiques du système économique dominant : est-il question de *ruptures* par réorientations majeures (changement de valeurs et de priorités) ou d'*adaptations* par des réformes mineures (verdissement de l'économie…) ?[2] Par exemple, pour le secteur de l'agriculture, concernant la politique agri-environnementale : a-t-on affaire à une simple correction, une nouvelle régulation pour un modèle de production en crise ou bien s'engage-t-on dans un processus menant à une rupture avec ce modèle de production jugé dépassé ? (Billaud, 2002 : 8)

En prolongement de cette dissociation, nous pouvons inscrire la différenciation que mentionne Jacques Theys à propos des volontés et sincérités variables investies dans les projets de durabilité, entre d'une part, les *volontaristes* et, d'autre part, les *sceptiques*[3].

---

[1] « *Il ne s'agit donc pas d'opposer une sorte de notion absolue d'un développement durable en soi (s'inscrivant dans l'ordre normatif du normatif) et des visions à chaque fois circonstanciées de développement durable (s'inscrivant dans l'ordre de l'action) : c'est la tension entre les deux qui créera une dynamique, dynamique indispensable au maintien même de la notion comme principe actif.* » (Jollivet, 2001a : 108)

[2] « *Reste alors la question essentielle vis-à-vis du développement durable : le traitement qui vient d'être présenté (...) est-il véritablement applicable, réellement compatible avec notre système économique dominant ; (...) ? Cette question revient à se demander si le développement durable requiert une rupture radicale par rapport à notre système économique (c'est la position du rapport Brundtland) ou s'il nécessite « seulement » des adaptations, notamment d'origine technique (technologies propres).* » (Zuindeau, 1997 : 200)

[3] « *Pour les plus sceptiques, il ne peut s'agir que de stratégies de* containment *(la priorité étant, d'abord, de mettre en œuvre les normes et mesures de protection existantes), ou même de politiques purement symboliques, jouant sur les effets de signe et les transformations culturelles à long terme.*
Pour les plus volontaristes, le développement durable ne peut, inversement, se concevoir sans une transformation radicale du modèle de croissance : le passage d'une économie de biens à une économie de services, de nouvelles régulations internationales, une maîtrise forte de l'étalement urbain, un redéploiement

Egalement selon le sens des changements que l'on attend, qu'ils descendent des institutions ou qu'ils s'organisent à la base et en remontent, le projet de développement durable peut prendre deux tournures opposées entre *renforcement technocratique* et *renouvellement démocratique*.

Une seconde divergence fondamentale réside dans la nature de ce que l'on souhaite faire durer de manière viable : « *Environnement soutenu ou croissance durable ?* » interroge Olivier Godard (Godard, 2001 : 68). L'écueil d'une fusion et donc également d'une confusion dans un même projet entre *développement durable* et *croissance éternelle* est bien réel.

Enfin, la question temporelle entre *court* et *long terme*. Si le développement durable fait indéniablement apparaître la prise en compte du temps long et insiste sur l'indispensable articulation entre court et long terme, certains auteurs privilégieront davantage le long terme pour préserver les potentialités de développement des générations futures, alors que d'autres préférerons une priorité au court terme pour l'action, mise en perspective dans le temps long (Barthélémy, 2002 : 42). Bien sûr, la relativité de la question des temporalités mérite d'être rappelée (les temporalités sont en effet très variables entre le temps de la vie humaine, les temps géologiques…). Malgré cela, le court terme représentera souvent la logique des choix économiques alors que le long terme peut davantage être associés aux temps des choix écologiques. Les calculs et les logiques de ces deux échelles de temps divergent et peuvent être vus comme une nouvelle formulation de la question de la conciliation entre *intérêt individuel* (court terme) et *intérêt collectif* (long terme) (Benhayoun *et al.*, 1999).

Quelques articulations antagonistes au sein de la problématique du développement durable

Réformisme / adaptation		*Rupture / changement radical de valeur*
Scepticisme		*Volontarisme*
Renforcement technocratique (descendant)	← *vs* →	*Renouvellement démocratique (ascendant)*
Croissance durable		*Environnement soutenu*
Préférence pour le court terme Intérêt individuel privilégié		*Préférence pour le long terme Intérêt collectif privilégié*

Des tensions entre positions antagonistes se retrouvent donc inévitablement. Godard identifie minimalement trois axes fondamentaux de dualité : entre idéal et expérience, entre environnement et économie et entre science et action (Godard, 2001 : 67) (les 1er et 3e axes de dualité sont communs à d'autres référents de justification, valeurs régulatrices comme le progrès social, la justice etc.).

C. 3. Les essais d'articulation complémentaire : entre durabilité pure et durabilité élargie ou comment survivre et mieux vivre ensemble

Par rapport à ces lectures bipolaires de la problématique du développement durable, une autre présentation est possible, au-delà de l'opposition d'arguments terme à terme, en insistant davantage sur l'articulation complémentaire des enjeux. Cette perspective servira

moins inégalitaires des services publics, le développement d'une économie solidaire, etc. » (Theys, 2000a : 250)

ensuite à éclairer nos analyses régionales. Elle propose de répartir d'une manière complémentaire par rapport à ce qu'ils se rapprochent d'une incitation au développement durable (dans une perspective de "qualité globale" des territoires) ou d'un traitement à long terme des situations non durables (insoutenables ou présentant des risques d'insoutenabilité irréversibles). Les différents enjeux couverts peuvent alors être classifiés entre durabilité "*pure*" et durabilité "*élargie*"[1] (Zuindeau, 2000 : 38), c'est à dire, pour reprendre une ligne de partage proposée par Jacques Theys (Theys, 2000a : 255 *et s.*), selon :

- qu'ils ont trait directement au maintien des conditions de la reproductibilité de l'humanité, ce qui peut être rapproché des facteurs nécessaires pour « *survivre ensemble* » ;
- ou qu'ils visent à l'amélioration de la qualité de la vie et du renforcement de l'équité sociale, environnementale et économique, ce qui peut se rapprocher des facteurs pour « *vivre ensemble* », voire « *mieux vivre ensemble* ».

Les initiatives se rattachant à « *survivre ensemble* » viseraient à remédier d'abord aux situations de développement *non-durable*, c'est à dire aux situations de crises ou de risques écologiques ou sociaux intolérables.

> Une dynamique de développement non durable est une évolution qui conduit soit à des impasses évidentes pour les générations présentes, soit à une réduction irréversible des marges de choix -et donc une vulnérabilité excessive- pour les générations futures (Passet & Theys, 1995)
>
> Avec une visée prospective, Jacques Theys cite parmi des situations insoutenables *a priori* identifiables dans le contexte français : la tendance à l'"apartheid" urbain et la création de "ghettos" périphériques ; la possible marginalisation définitive de certaines zones de reconversion industrielle ; l'explosion de la mobilité individuelle motorisée ; les situations de pollutions agricole critique comme en Bretagne ; le legs massif aux générations futures de problèmes écologiques actuellement sans solutions (changement climatique, traitement des déchets nucléaires, extension des superficies cultivées en plantes transgéniques, explosion du trafic aérien…) ; la disparitions de certains "capitaux critiques" irremplaçables à la fois importants, sans substituts et menacés donc potentiellement sources de vulnérabilité (patrimoines naturels ou culturels, espèces endémiques menacées, nappes souterraines vulnérables…)… (Theys, 2000a : 256 ; Theys, 2000b : 35)

Les situations de développement non durable correspondent donc à des problèmes présents ou à venir de non-reproductibilité des conditions de survie de l'espèce humaine, qu'ils soient à l'échelle planétaire (changements climatiques…), à l'échelle continentale (non pérennité de la ressource en eau…) comme à l'échelle nationale (situation de guerre ou de famine…) ou régionale (crise industrielle ou environnementale profonde…). Notons que cette exigence minimale de permettre la survie de tous et donc d'enrayer des dynamiques clairement non durables ne s'accordent pas forcément avec la volonté de démocraties nationales (comme par exemple les situations d'ingérence, la ratification difficile du protocole de Kyoto ou encore l'installation contestée du *Tribunal Pénal International* à La Haye). Ce point problématique rejoint les analyses éthiques de Hans Jonas, pour qui les démocraties libérales se trouveraient dans l'incapacité d'affronter la

[1] « *La durabilité est une notion fondamentalement normative qui prend place dans le champ de l'approche humaine de l'équité. (...) La durabilité « pure » désigne une forme minimale de durabilité garantissant la préservation dans le temps et dans l'espace des sociétés humaines ; la durabilité « élargie » complète la précédente en instaurant le respect de différentes normes constitutives de la valeur d'équité.* » (Zuindeau, 2000 : 38)

crise environnementale (Jonas, 1990)[1].

Les actions pour « *mieux vivre ensemble* » tendraient davantage vers la définition collective d'avenirs souhaités/souhaitables, dans un souci d'amélioration de la qualité de la vie et de renforcement de l'équité sociale, environnementale et économique. Elles s'appuieraient notamment sur une démocratie participative renouvelée, la subsidiarité active et la bonne gouvernance, l'innovation en termes d'ingénierie institutionnelle et d'architecture des processus… Si le « *mieux vivre ensemble* » peut renvoyer prioritairement à des dynamiques territorialisées de développement durable, il ne peut à lui seul constituer une politique de développement durable réduite au respect des seules règles "internes" de durabilité du territoire (cf. section III.).

Cette démarcation artificielle présente l'avantage de permettre une bonne visualisation pour la pratique en articulant les enjeux dans une double stratégie entre, d'un côté, s'attaquer aux "points noirs" pour éviter des impasses irrémédiables et, d'un autre, améliorer le présent pour préparer les conditions d'un avenir meilleur, du moins luttant contre l'aggravation de tendances négatives insoutenables. Bien évidemment, les deux objectifs sont étroitement imbriqués et doivent être considérés comme un but unique et en aucun cas comme une séparation entre un volet « *minimal* » et un volet « *facultatif* » du développement durable. Chercher à en atteindre l'un en délaissant l'autre n'aurait en effet aucun sens car les deux sont finalement indissociables d'un projet d'ensemble : le *mieux vivre ensemble* participe à permettre la *survie de tous*, et inversement, l'objectif de *survie de tous*, s'il n'est pas articulé avec un *mieux vivre ensemble* n'est rigoureusement pas soutenable car alors vidé de son sens.

Essai de rapprochement d'articulations complémentaires de la problématique du développement durable

Durabilité pure		*Durabilité élargie*
Survivre ensemble	← & →	*Mieux vivre ensemble*
Global		*Local*

C. 4. Les différentes positions à l'intérieur de la problématique. La place de la croissance : croissance et développement, deux mots pour une même idée ?

La question de la différenciation entre croissance et développement semble une bonne entrée pour comparer les positions à l'intérieur de la problématique. Les économistes porteurs d'une vision "forte" de la durabilité (Passet, Daly…) ainsi que les milieux environnementalistes (WWF…) insistent sur la différenciation entre une croissance purement quantitative et unidimensionnelle et un développement qualitatif multidimensionnel.

> « *Beaucoup de confusion peuvent être évitées si nous pouvons nous entendre pour utiliser le terme de croissance pour refléter uniquement à l'échelle quantitative des dimensions physiques de l'économie. Des améliorations qualitatives peuvent être appelées développement. La croissance de l'organisme économique signifie de plus larges mâchoires et un plus gros système digestif. Son développement signifie une digestion plus complète. Ainsi, les limites à la croissance n'impliquent pas de limites au développement.* »
>
> (Daly, 1988 cité par Vaillancourt, 1998 : 7-8)

[1] Hans Jonas appelle de ses vœux la sortie du « *complexe capitaliste-libéral-démocratique* » et l'instauration d'une « *tyrannie bienveillante et bien informée* ». Pour une discussion de cette argumentation politique, voir notamment (Bourg, 2002c : 13-14).

« *La confusion a été favorisée par le fait qu'on employait indifféremment « développement durable », « croissance durable » et « utilisation durable », comme si ces expressions revêtaient une signification identique. Tel n'est pas le cas. La notion de « croissance durable » comporte en effet une contradiction dans les termes, puisque rien de physique n'est susceptible de croître indéfiniment.* » (UICN, 1991)

Dans les faits, on constate fréquemment une utilisation indifférenciée répandue entre développement durable et croissance durable, au grand dam de ceux défendant une différence fondamentale. Alors que la "*croissance durable*" apparaît comme un contresens impossible pour les premiers[1], elle semble être pour les seconds un équivalent au concept de développement durable. On retrouve ainsi l'un ou l'autre des termes utilisés indifféremment pour signifier la même chose dans bon nombre de documents d'institutions internationales (Banque Mondiale, FMI…), de l'Union européenne[2], d'Etats nationaux ou de collectivités territoriales.

Il semble qu'il ne soit pas simplement question d'un débat de mots et cette utilisation indifférenciée n'est pas neutre[3]. Cette confusion (entretenue ?) peut aboutir à des abus de langage significatif. Ainsi, le "développement durable", par le jeu de traduction et d'interprétation biaisée pourra être assimilé à une « *croissance soutenue* »[4].

A la lecture de la "Bible" du développement durable, le rapport Brundtland, il n'y a aucune ambiguïté sur le point de la place et la reconnaissance de la croissance. La position de la CMED récuse l'option de « croissance zéro » (« *il ne s'agit en aucun cas de mettre fin à la croissance économique, au contraire* » (CMED, 1988 : 47)) puisque le premier objectif est la reprise et l'instauration « *d'une nouvelle ère de croissance économique* » (CMED, 1988 : 58)[5] reposant sur une modification qualitative de son contenu, et notamment la protection et la mise en valeur des ressources : « *nous envisageons la possibilité d'une nouvelle ère de croissance économique, s'appuyant sur des politiques qui protégeraient, voire mettraient en valeur la base même des ressources* » (CMED, 1988 : 2). Il s'agit en bref de « *produire plus avec moins* » (CMED, 1988 : 19), ce qui reste finalement dans une perspective productiviste et « *ne diffère pas beaucoup de la logique économique habituelle* » (Vivien, 2001 : 49), en s'appuyant sur le progrès technique et

[1] Cf. Daly H.E. (1992), « *Il n'y a pas de croissance durable* », Transversales Science/Culture, n°13, janvier-février, p.10-11

[2] Une des missions de la Communauté Européenne exprimée dans le traité de Maastricht est bien de « *promouvoir une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement* » (article 2).

[3] « *Il faut d'emblée noter que l'utilisation du terme « croissance » plutôt que « développement » n'est pas neutre, la notion de développement renvoyant spécifiquement à la dimension qualitative des phénomènes.* » (Zuindeau, 1997 : 196)

[4] Du *développement durable* à la *croissance soutenable* puis à la *croissance soutenue*, le glissement de sens est fréquent. C'est ainsi que P. Point traduira *sustainable growth* par "*croissance soutenue*" (POINT P. (1990), « *Introduction* », pp. 181-194 *in* Revue économique, « Economie de l'environnement et du patrimoine naturel », vol. 41, n° 2, mars 1990, p.190 cité par Harribey, 1997 : 5.
Voir également le « *Manifeste pour le développement durable* » du Club Convictions paru dans *Le Monde* du 29 janvier 2002 : « *Tournant le dos aux idées de croissance zéro, le développement durable veut une croissance soutenue.* » Parmi les signataires de ce texte : Francis Mer, Luc Ferry, Pierre Mauroy, Raymond Barre, Michel Camdessus, Jean Peyrelevade… Le Club Convictions [www.convictions.org] dirigé par l'ancien Commissaire général au Plan Jean-Baptiste de Foucauld, entend faire la promotion du développement durable.
D'autres exemples de ce type issus du monde de l'entreprise sont à consulter dans le « *bêtisier du développement durable* » qui recensent de nombreuses déclarations symptomatiques de ce glissement de sens [www.decroissance.org].

[5] « *ce dont nous avons besoin, c'est d'une nouvelle ère de croissance économique, une croissance vigoureuse et en même temps, socialement et environnementalement soutenable* » (CMED, 1988 : xxiii) La CMED propose une estimation chiffrée de 5 à 6 % pour les « pays en développement » et de 3 à 4 % pour les « pays industrialisés ».

social[1]. Cependant, concernant le développement, il est rappelé que celui-ci ne se limite pas à la croissance mais doit être pensé dans une conception "élargie", dans un sens adapté à chaque contexte.

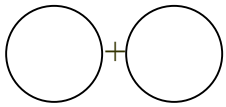
Cette place centrale reconnue à la croissance ne se retrouvera pas dans des définitions issues des milieux environnementalistes, où l'idée de « *capacité de charge* » sera centrale[2]. La différence principale entre ces deux conceptions apparaît sans doute sur l'accent mis, d'une part, sur l'importance du maintien de la croissance économique, en très large part, grâce au *progrès technique* (CMED)[3] et, d'autre part, sur l'attention à la gestion des *équilibres des écosystèmes* et des cycles bio-géochimique, grâce à une maîtrise plus responsable des activités humaines (UICN).

C. 5. Les différentes positions à l'intérieur de la problématique. La place de l'environnement : dans l'économie ou englobe l'économie ?

En analysant les rapports entre croissance économique et protection de l'environnement, Rolf-Ulrich Sprenger identifie quatre thèses principales en présence (Sprenger, 1994) :

▪ Celle du **découplage** : *il n'y aurait pas de relation entre croissance économique et protection de l'environnement*. Les études empiriques, dont les résultats sont très différenciés, montrent que ce découplage, lorsqu'il existe, n'est finalement que relatif et occulte le long terme, les problèmes de pollution cumulative, le stockage des matières et déchets dangereux… Cette position condamne les politiques de l'environnement à n'être que des entreprises de réparation (Sprenger, 1994 : 8).

▪ Celle de la **complémentarité** : *la croissance conditionnerait l'amélioration de la situation environnementale*, grâce à des changements structurels favorables à l'environnement et grâce à des rentrées de ressources fiscales favorables aux politiques de l'environnement. Ces deux idées s'avèrent invalidées par la pratique. « *Les changements actuels inhérents au mode de croissance actuelle, n'entraînent, tant s'en faut, aucun effet automatiquement favorable à l'environnement.* » (Sprenger, 1994 : 9).



▪ Celle du **conflit** : *il y aurait une irrémédiable antinomie entre croissance et environnement*. La croissance ne saurait être réconciliée avec l'environnement, et symétriquement, la protection de l'environnement constituerait un obstacle à la croissance. Si les études empiriques montrent que les nuisances environnementales ne sont pas indépendantes du taux de croissance, il n'y a pas d'éléments empiriques prouvant que la protection de l'environnement

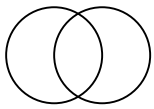
[1] « *(…) nous sommes capables d'améliorer nos techniques et notre organisation sociale de manière à ouvrir la voie à une nouvelle ère de croissance économique.* » (CMED, 1988 : 10).

[2] Par exemple, dans sa stratégie pour l'avenir de la vie, l'UICN définit le développement durable comme « *le fait d'améliorer les conditions d'existence des communautés humaines tout en restant dans les limite de la capacité de charge des écosystèmes* » (UICN, 1991).

[3] Pour une discussion du postulat de la croissance indéfinie sur lequel repose cette orientation, cf. (Comeliau, 2000).

durant les années 1970 et 1980 a eu des effets négatifs sur l'emploi et la croissance. La coordination des objectifs entre croissance et environnement souffre du fait que « *la protection de l'environnement est en pratique exclue du catalogue des objectifs économiques, ce qui la cantonne dans un rôle de réparation des dégâts dus à la croissance.* » (Sprenger, 1994 : 10)

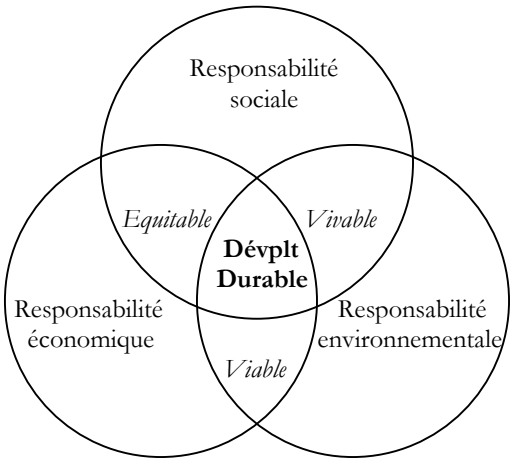
▪ Celle de l'**intégration** : *la croissance ne se focaliserait plus sur le seul objectif quantitatif d'augmentation du PIB et prendrait en compte la dimension qualitative, avec notamment l'exigence de respect de l'environnement.* C'est l'objectif de *croissance soutenable* de l'Union Européenne, mais l'auteur constate que si l'affichage environnemental s'est bien produit, l'environnement est resté relégué dans la pratique à un problème d'appréciation discrétionnaire, secondaire par rapport au taux de croissance. Et derrière « *une lyrique juridique et programmatique* », Sprenger ne constate pas d'intégration efficace au niveau européen des aspects économiques et des aspects environnementaux, cette intégration ne pouvant pas se mesurer « *à l'aune des textes, mais à celle de la réalité écologique* » (Sprenger, 1994 : 11).



Les liens établis entre croissance économique et préservation de l'environnement conditionnent grandement les perspectives d'actions choisies pour relever les enjeux mis en lumière par la problématique de développement durable. On parlera de biens environnementaux ou de contraintes écologiques selon que l'on considère l'intégration de l'environnement comme un moteur ou un frein de la croissance économique. Si l'idée d'une intégration entre environnement et croissance économique est la plus souvent avancée, celle-ci peut recouvrir plusieurs points de vue. Quel est le sens de cette intégration : est-ce une intégration de l'environnement dans l'économie ou, au contraire, est-ce l'économie qui doit être resituée au sein de l'écosystème planétaire ? Ces différentes perspectives déterminent largement les voies d'action suivies. Nous essayons de les mettre en lumière ici au regard des différentes représentations les plus fréquemment attribuées à la problématique du développement durable (cf. Figure 1).

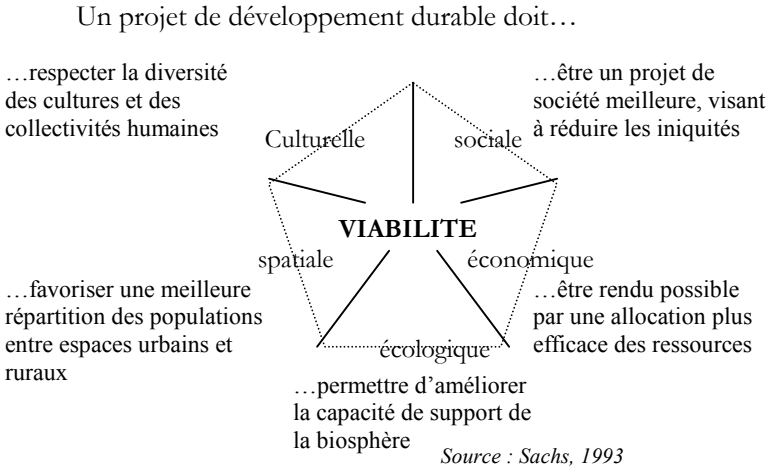
Figure 1: Deux représentations "statiques" du développement durable

Le triptyque du développement durable



Source : Ducroux, 2002 : 26

Les cinq dimensions du développement durable

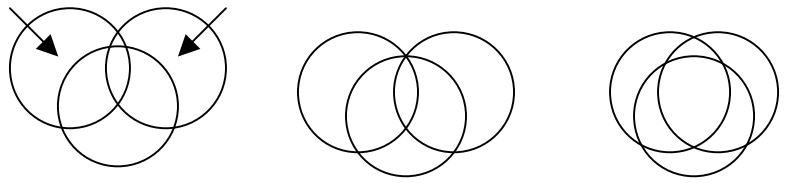


Source : Sachs, 1993

Pour de nombreux scientifiques qui ont milité pour une approche transversale, un décloisonnement des savoirs et une vision systémique des problèmes posés par le développement de l'humanité, le principe au cœur du développement durable est d'ouvrir les sphères économiques, écologiques et sociales trop longtemps pensées comme distinctes, afin de resituer le système économique au service de l'humanité, elle-même consciente de son rôle et de ses responsabilités au sein de l'écosystème terrestre, la biosphère. Ainsi, pour les promoteurs du développement durable "de la première heure" comme Ignacy Sachs, René Passet ou Serge Antoine, le concept de développement durable prolonge et élargit le concept d'environnement à la biosphère, et se situe inévitablement en amont de la stratégie économique et sociale (Antoine, 1996 : 36).

Par rapport aux représentations statiques de l'idée d'intégration transversale entre plusieurs dimensions(cf. Figure 1), une représentation plus dynamique peut être proposée (cf. Figure 2). Le développement durable étant situé à l'intersection des trois cercles, l'objectif est d'atteindre leur resserrement. Selon Pierre Ferron, seuls les ensembles de l'équité socio-politiques (buts sociaux) et de l'équité économique peuvent se déplacer vers celui de l'environnement, qui est presque à sa limite (Ferron, 1993).

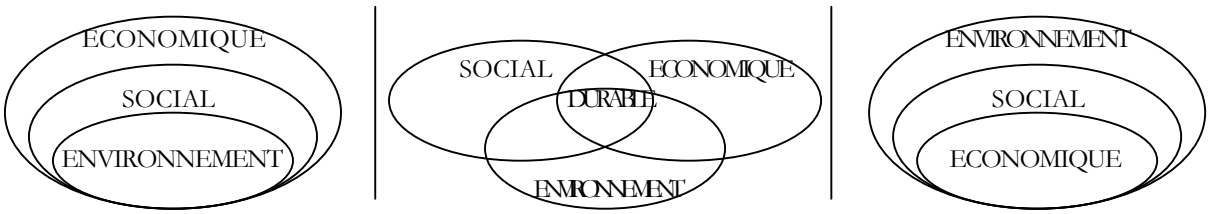
Figure 2 : Une représentation "dynamique" du développement durable



Source : Ferron, 1993

Selon la priorité accordée à l'environnement ou à l'économie, se dessinent des positions plus ou moins anthropocentriques et une intégration variable du paradigme systémique et des enseignements de l'écologie et des écosystèmes (cf. Figure 3).

Figure 3: Un essai de hiérarchisation des représentations : la place de l'environnement



Approche libérale	**Approche consensuelle**	**Approche écologique**
Discours : « pas de protection de l'environnement (ni protection sociale) sans une base économique forte »	Discours : « concilier protection de l'environnement, équité sociale et croissance économique »	Discours : « pas de pérennité du système humain sans prise en compte des capacités de charge du support écologique »
Priorité : économique	Priorité : selon tendance	Priorité : écologique
Visée : court terme	Visée : moyen terme	Visée : long terme
Soutenabilité faible	**Soutenabilité + ou - forte**	**Soutenabilité très forte**

Source : Boutaud, 2001 : 103

Les liens et la hiérarchie entre environnement et économie reconnus au sein de la problématique du développement durable sont donc significatifs. Ils peuvent schématiquement être articulés entre deux positions : celle inspirée du paradigme écologique et s'appuyant sur une approche systémique où la biosphère englobe les activités humaines et le système économique ; et celle d'une vision strictement utilitariste de l'environnement, simple ressource de la croissance à ménager ou à remplacer par du capital artificiel, plaçant l'économie et le marché comme régulateur prédominant des activités humaines. Cette approche technico-économiste s'appuie sur un paradigme rationaliste et analytique où la science et la technique sont en capacités de venir à bout des obstacles posés au développement de l'humanité et où la croissance de l'économie permet la satisfaction des besoins de tous.

Quelques positions à l'intérieur de la problématique du développement durable

Juxtaposition Rajouter une dimension "développement durable" au reste des processus	*vs*	*Intégration* Réorienter l'ensemble des processus vers un objectif de "développement durable" partagé et explicité
Anthropocentrée Préserver l'environnement en tant que ressource de développement (perspectives utilitaristes et/ou physiocentriques) Monétarisation des biens environnementaux	↔	Ecocentrée Préserver l'environnement en tant que bien collectif avec une valeur intrinsèque (perspectives protectionnistes) Evaluation monétaire insuffisante

C. 6. Les différentes positions à l'extérieur de la problématique : des critiques plus fondamentales du développement

La confusion répandue entre "*développement durable*" et "*croissance durable*", la traduction opératoire problématique d'un discours généreux, la dilution du contenu dans une multitude de discours vertueux aux portées concrètes limitées, la captation du thème à des fins de communication et de marketing… Voilà autant d'éléments qui suscitent la plus grande méfiance envers ce qui ne serait qu'une "tarte à la crème". Pour diverses raisons, la problématique du développement durable traverse donc une sérieuse crise de confiance. « *Messianisme et technocratisme, sont-ce là les bornes qui définissent aujourd'hui l'espace intellectuel du développement durable ?* »[1] (Godard, 2001 : 65) Et les doutes qu'elle suscite aboutissent à des situations de rejets. S'interroger alors sur les possibilités de donner un contenu à la problématique au-delà des effets d'affichage et de marketing demeure donc un projet plein d'actualité.

Des doutes sont perceptibles tout d'abord au niveau des *praticiens* qui s'interrogent sur les réelles possibilités de donner un contenu concret à cette problématique, comme en témoigne par exemple le congrès des *Directeurs Généraux des Régions et des Départements* tenu en mars 2002 sous le titre : « *Développement durable, alibi ou réalité ?* ».

Des doutes sont également exprimés du côté des tenants d'une économie libérale sans entrave autre que celle du marché, des défenseurs d'un développement au Sud refusant

[1] Olivier Godard s'inspire ici d'un article d'Etienne Balibar « *Après l'utopie, l'imagination* ? » paru dans *Le Monde* du 24 octobre 1997

toutes contraintes perçues comme injustes, ou de lobby d'industriels et d'entrepreneurs hostiles aux surcoûts possibles[1] (Ducroux, 2002 : 17).

Enfin, des doutes plus profonds existent du côté de *l'écologie politique* où la crainte de s'être fait tromper, en ayant « *succombé aux sirènes du développement durable* »[2] est bien réelle, comme le reflète le titre du congrès 2002 de la fédération des associations de protection de l'environnement, *France Nature Environnement* : « *Développement durable, espoir ou imposture ?* »[3]

Pour nombre d'écologistes en effet, le développement durable, ensemble hétéroclite et non structuré, viendrait balayer l'environnement, champ d'interventions et de politiques publiques qui, après trente ans de construction, est plus ou moins bien structuré, représenté et organisé. Ils y voient une noyade des revendications environnementales claires et organisées dans un "fourre-tout" vague et incertain, où se dissolvent les revendications écologistes[4]. Le dilemme qui se pose serait alors de choisir entre assurer quelques acquis environnementaux dont l'obtention est relativement certaine ou au contraire tenter d'obtenir un ensemble beaucoup plus vaste d'acquis environnementaux et sociaux dont le gain est plus incertain.

La question posée à l'écologie politique est bien de savoir si elle peut renoncer à la contradiction entre croissance économique et protection des ressources et des milieux de vie. Cette contradiction, supposée résolue dans la perspective du développement durable, n'en est pas moins la source originelle de l'écologie politique, comme le rappelle Pierre Lascoumes[5]. Devant cette question et face aux turbulences auxquelles est soumis le développement durable, certains abandonnent ce vocable[6]. Et un courant de pensée écologiste, s'inspirant des travaux de la bioéconomie, travaille au concept de « *décroissance soutenable et conviviale* »[7], en proposant une diminution des consommations de ressources, des rejets polluants et de la production de biens et richesses des pays du Nord.

Parmi ces critiques radicales, se retrouvent naturellement les *critiques du développement* pour

---

[1] Comme le *Global Climate Coalition*, lobby d'industriels opposés au Protocole de Kyoto et ayant réfuté le changement climatique de la création du GIEC à 2002.

[2] Selon les mots de Paul Kingsnorth, cf. « *Noyade dans un océan vert* », *L'Ecologiste* vol.1 n°2, Hiver 2000, p.9

[3] FNE déclinait ainsi la question : « *Dans le brouhaha du discours actuel sur le développement durable, comment différencier efforts réels, effets d'annonce et fausse monnaie ? Le développement durable ne sert-il pas d'alibi à des projets et des politiques dont les finalités et les moyens de mise en oeuvre n'ont rien à voir avec les principes mêmes du développement durable ? (...) Le développement durable peut-il être le concept qui permet de répondre à la crise écologique et aux enjeux de l'avenir ?* »

[4] « *La dimension écologique, en se mêlant aux dimensions proprement économiques, sociales, culturelles (et, pour tout dire, politique) du développement, se trouve prise dans leurs contradictions et y perd de sa propre consistance et de son propre poids en devenant l'enjeu de négociations.* » (Jollivet, 2001a : 109)

[5] « *L'écologie politique s'est construite sur la critique d'un mode de développement technologique. Et l'originalité des précurseurs tels que J. Ellul a été de considérer dès les années soixante-dix les développements capitalistes et communistes comme relevant du même modèle maximisant les investissements scientifico-techniques en ignorant délibérément les externalités qu'elles génèrent, en particulier celles conduisant à des atteintes majeures au cadre de vie naturel.* » (Lascoumes, 2000)

[6] A l'image de l'association *Greenpeace*, qui a décidé de bannir le terme, jugé trop galvaudé, de son vocabulaire. Cf. Patrick Piro, « *Un concept à géométrie variable* », Politis n°711-712, juillet-août 2002, p.27

[7] Pour un aperçu de cette idée, cf. l'article d'Hervé Kempf « *Sauver le monde par la "décroissance soutenable" !* » *in Le Monde* du 2 février 2002 ou celui de Serge Latouche « *A bas le développement durable ! Vive la décroissance conviviale !* » publié dans la revue écologiste *Silence* n°280 de février 2002 [www.decroissance.org]

lesquels le développement durable serait l'énième mutation sous des habits neufs et irréprochables d'un concept néfaste. Dans cette perspective, Gilbert Rist dénonce derrière un « oxymore »[1], le « leurre », ou encore le « vœu pieux » du développement durable, une « opération de camouflage » dont « *l'unique objectif serait de soustraire à la critique un mode de développement globalement mis en question* » (Rist, 1996). Pour Serge Latouche, « *le développement durable constitue un bricolage conceptuel consistant à changer les mots à défaut de changer les choses, une monstruosité verbale par son anatomie mystificatrice, le durable est alors ce qui permet au concept de survivre.* » Le développement durable serait donc le dernier habillage d'un mode de développement totalement contradictoire avec ce qu'il affirme et la durabilité ne nous promettrait pas autre chose que l'assurance de la pérennité de ce mode de développement porteur d'inégalités : « *le développement durable, lui, enlève toutes perspectives de sortie et nous promet le développement pour l'éternité.* » (Latouche, 1999) Ce constat souligne que le développement durable n'est qu'un "second souffle" du concept de *développement* mal en point. « *L'idée de développement, avec sa connotation positive, contient en soi l'idée de durabilité ; on n'éprouve le besoin de parler de développement durable que parce qu'il s'avère qu'il ne l'est pas : quand on parle de développement durable, c'est signe que ça va mal pour le développement.* » (Jollivet, 2001a : 114) Pour ceux qui appellent à la « *fin du développement* » et à penser un « *après-développement* »[2], l'idée de développement telle qu'elle a été pensée et appliquée depuis la fin de la deuxième Guerre mondiale contient en elle les germes de son échec (Rist, 1996). Ils s'opposent au projet même de développement, en ce qu'il représente selon les mots d'Edgar Morin « *un mythe typique du sociocentrisme occidental, un moteur d'occidentalisation forcené, un instrument de colonisation des «sous-développés» (le Sud) par le Nord.* »[3].

Bien que les arguments soient proches, une différence doit être établie entre les pourfendeurs du développement et ceux militant pour un « *autre développement* », car leur attachement ou non au concept de développement constitue une divergence fondamentale. Si les premiers récusent l'idée même de développement, les seconds dénoncent le « *scandale du mal-développement* » (Ignacy Sachs) et prônent un « *autre développement* », plus responsable et plus solidaire qualifié de "durable" dans sa version onusienne mais aussi de "viable", de "soutenable", d'"humain", de "souhaitable"… S'ils identifient des dysfonctionnements écologiques et sociaux majeurs, loin d'abandonner le

[1] Un oxymore est une forme rhétorique qui cherche à concilier les contraires, au même titre que « l'obscure clarté ». Selon Yannick Rumpala, l'agencement de la thématique du développement durable, en tissant des liens entre différents univers de sens, permet la mise en place d'une armature rhétorique « *qui prend précisément la forme d'un oxymore : deux courants d'idées qui tendaient à apparaître auparavant en antagonisme se trouvent rapprochés et combinés dans un nouveau cadre de référence propre à la conciliation.* » (Rumpala, 2000) L'auteur renvoie à ce sujet à Wolfgang SACHS (1999), « *Sustainable Development: The Political Anatomy of an Oxymoron* », in Planet Dialectics. Explorations in Environment and Development, Zed Books, London

[2] Voir par exemple l'entretien avec Wolfgang Sachs « *Le développement est un concept du passé* » paru dans *Le Monde* du 27 juin 2000 ou l'article de Serge Latouche « *En finir, une fois pour toutes, avec le développement* » paru dans *Le Monde Diplomatique* de mai 2001. Cette idée bénéficie d'un regain d'intérêt en France, comme en témoigne la tenue d'un colloque international sur l'après-développement au Palais de l'Unesco à Paris du 28 février au 3 mars 2002, intitulé « *Défaire le développement, refaire le monde* » (Cf. le n° spécial de *L'Ecologiste* -vol.2 n°4 hiver 2001- consacré à l'événement et les actes de ce colloque : Défaire le développement, refaire le monde, La ligne d'horizon / Most / Parangon, Paris, 410 p.)

[3] « *Pour une politique de l'humanité* », article d'Edgar Morin paru dans *Libération* du 26 août 2002, le jour de l'ouverture du Sommet de Johannesburg. Il y reprend la thèse défendue, entre autres, par Serge Latouche.

concept de développement, ils l'avancent comme solution à la déconnexion entre les champs de l'action et entre ceux de la réflexion, permettant une approche systémique, progressive et plurielle.

Olivier Godard remarque que « d*e l'idéal à la réalité, il y a plus d'un pas* », la frontière est mince de la traduction à la trahison d'un idéal et l'articulation entre son expression théorique et sa mise en œuvre pratique contient en elle les germes de la déception et du rejet. Il y a donc une ambiguïté de principe à reconnaître et à intégrer dans la réflexion ce que peut être le développement durable au concret, en pratique. « *De même que l'expérience historique du communisme réel est souvent appréhendé comme la trahison d'un communisme idéal, la transformation économique et sociale que l'on observe dans la période contemporaine (croissance matérielle, essor du capitalisme et de la mondialisation économique) est couramment analysée par les tenants du développement durable comme un « mal-développement », comme la perversion de ce que devrait être le « vrai développement ».* » (Godard, 2001 : 65) Et en s'appuyant sur l'image de « La femme jeune-vieille » du dessinateur Boring, il souligne que « *(…) la thématique du développement, dès lors qu'on lui accole un adjectif normatif (durable, viable, éco-, auto-, équitable, participatif, etc.), porte à la fois la promesse de l'idéal et la déception de l'expérience, l'une s'enracinant dans l'autre.* » (Godard, 2001 : 67)

Face aux nombreuses critiques émises récemment à l'encontre du concept de développement, et par prolongement, à celui de développement durable, René Passet répond que cette offensive se trompe de cible, puisque « *le concept de développement a été crée, très exactement, pour combattre les maux qu'on veut lui imputer aujourd'hui.* » Ces reproches s'adresseraient donc en fait à la croissance « *unidimensionnelle* », et en réponse à laquelle il a été précisément proposé le concept de développement qu'il dissocie clairement en l'envisageant comme « *une croissance multidimensionnelle complexifiante* ». Pour lui, « *le vrai problème n'est pas d'ordre sémantique mais politique* » (« *à quoi bon changer les mots si l'on ne change pas les pratiques ?* »). C'est donc « *entre l'économie néo-libérale et le développement qu'il faut choisir* »[1]. Il appelle à ne pas dilapider les potentialités de changement ouvertes par le développement durable, à ne pas abandonner ce concept mais, au contraire, à recentrer les débats à l'intérieur de cette problématique[2]. Guy Loinger reprend ce point en notant que le développement durable est sans doute « *l'un des plus puissants accoucheur de la nouvelle forme économique, dont on peut supposer qu'elle deviendra dominante* » (Loinger, 2000 : 19). Les termes du débat ne portent donc plus sur l'utilité ou non d'un développement durable, mais bien, à l'intérieur de la problématique, sur la forme que celui-ci prendra[3]. C'est donc bien ici de la place des limites posées au débat sur le développement durable qu'il est question, notamment entre une critique à l'intérieur de cette problématique et une critique

[1] René Passet, « *Néolibéralisme ou développement durable, il faut choisir* », octobre 2002 [www.mediasol.org]

[2] « *la récupération et la déformation des thèmes qui les dérange, appartiennent, chez les néo-libéraux, à une véritable stratégie. Ne leur faisons pas le cadeau supplémentaire de leur abandonner successivement tous les terrains sur lesquels nous les mettons en difficulté.* » (article de René Passet, consulté sur www.mediasol.org)

[3] « *(…) le vrai débat n'est pas celui de savoir si l'on doit être pour ou contre le développement durable, mais de savoir de* quel *développement durable on veut. Il n'est pas ou il n'est plus de développement durable ou non durable, il est*, à l'intérieur *du champ de la durabilité, de savoir* quelle *est la forme de développement durable que l'on entend promouvoir.* » (Loinger, 2000 : 19)

s'en extériorisant.

Finalement, la diffusion d'un discours sur le développement durable soulève sans doute moins d'oppositions franches que celles qu'a pu susciter (et suscite encore) l'intégration de préoccupations environnementales (tout d'abord sous forme de contraintes et de seuils) dans les politiques publiques et les actions privées. En reprenant différentes critiques, Patrick Le Clanche avance une lecture "désillusionnée" du développement durable : plutôt que d'y voir le passage du paradigme rationaliste et analytique à un paradigme écosystémique tel que pouvaient le suggérer bon nombre des fondements théoriques originels du développement durable, sa pratique actuelle ne permettrait actuellement au contraire que « *d'évaluer les résistances du paradigme productiviste aux contestations internes dont il fait l'objet.* » (Le Clanche, 1999 : 64)

> « *Gilbert Rist souligne le caractère antithétique du développement durable. Après la dénonciation des dégâts du productivisme, le rapport Brundtland ne préconise-t-il pas « une nouvelle ère de croissance économique ». On en revient à la formule de Lampeduza « tout changer, oui, mais à condition que rien ne change ». Car le fait est que cette notion est intervenue au moment où l'on assistait à l'effondrement des théories de développement. (…) Cette notion ne s'inscrit-elle pas dans une logique de désidéologisation, contrepartie de son succès planétaire auprès des acteurs économiques et politiques ? Initialement forgé comme un concept visant à se substituer au paradigme productiviste -ce qui lui accréditait une certaine valeur théorique-, il s'est transformé en outil d'accompagnement de la gestion, aboutissant de fait à une désubstantialisation conceptuelle. Au bout du compte, le développement durable permet surtout d'évaluer les résistances du paradigme productiviste aux contestations internes dont il fait l'objet. Il n'a pas encore fait la preuve de sa pertinence concrète.* »
>
> (Le Clanche, 1999 : 64)

Pour conclure…Le développement durable entre optimisme, opportunisme, scepticisme, rejet et critique

Les délimitations et partages présentés ici se recoupent évidemment en partie, et proposent plusieurs orientations et perspectives. Cette mise en débat, à l'intérieur comme ou à l'extérieur de la problématique, s'organise autour de thèmes connus : la place de l'économie et la place de l'environnement, le rôle et les limites de la croissance, la part de l'espoir placé dans le progrès technique, l'efficacité du développement et sa pertinence même, la nécessité d'une éthique et d'une conscience planétaire… Les positions s'articulent par rapport à ces différents thèmes.

Certains y voient une *lente mais véritable révolution intellectuelle et éthique*, la prise de conscience que nous appartenons tous au *Vaisseau-Terre*, l'application du principe d'entropie au système monde : la Terre ne se dégrade pas uniquement du seul fait de son existence au sein de l'univers, mais aussi parce que l'homme la détruit en voulant la construire. La croissance économique perdrait toute intérêt une fois atteint un point critique (déjà atteint selon certains auteurs) où les avantages procurés par le mode actuel de croissance deviennent inférieurs aux désavantages engendrés par ses atteintes aux milieux et aux sociétés (dégradation des ressources et déséquilibres globaux, atomisation et mal-être social, concentration inéquitable et sans cesse aggravée des richesses et des nuisances produites par l'activité humaine). Tout le débat portera alors sur les manières de juger de ces gains et de ces inconvénients et sur leurs possibles comparaisons…

D'autres perçoivent plutôt l'apparition du développement durable d'une manière sceptique et méfiante. Ils le perçoivent comme un *bricolage conceptuel inutile*, un "gadget idéologique" ou un effet de mode sans portée réelle. D'autres encore y associent une portée négative et voient essentiellement

dans ce concept la remise au goût du jour de vieilles illusions. L'agitation autour de ce concept creux ne serait alors qu'un leurre occultant la mise en œuvre poussée d'un système injuste et insoutenable régi par la seule loi d'un néolibéralisme triomphant : le profit. Le développement durable serait alors le maquillage dissimulant les finalités d'une mondialisation annoncée radieuse et inévitable telle que la décrite Viviane Forrester dans son livre "*L'horreur économique*"[1].

Toutes ces différentes visions s'accordent malgré tout pour reconnaître que le développement durable est porteur de la nouvelle forme économique dominante à venir[2]. Ainsi, à travers ces différents mouvements d'idée, nous pouvons dire, avec Franck-Dominique Vivien, que « *la problématique du « développement durable » met en cause et, en même temps, renouvelle le « grand récit de l'amélioration » porté par l'économie capitaliste.* » (Vivien, 2001 : 52) Et si le développement durable propose bien dans sa remise en cause du capitalisme une adaptation et un prolongement de celui-ci plutôt qu'un abandon, il n'est pas pour autant apte à venir mécaniquement à bout des contradictions inhérentes à celui-ci (entre compétitivité et coopération, entre court et long terme, etc.). La question serait alors de savoir si la problématique du développement durable contient l'opportunité de dépasser ces contradictions ou si elle ne peut au plus que les prolonger, les faire "durer ".

[1] FORRESTER V. (1996), L'horreur économique, Fayard, Paris

[2] Le sociologue Alain Touraine distingue trois périodes de capitalisme : « *accumulation* », « *fondation de l'Etat Providence* » et « *développement durable* ». Cf. TOURAINE A. (1999), Pour sortir du libéralisme, Fayard

Conclusion de la section I : l'intérêt de la déclinaison territoriale

Devant les nombreuses tensions et les conflits de définition inhérents à la problématique du développement durable, le "*recours*" aux territoires apparaît comme une voie prometteuse pour départager concrètement les insolubles tendances divergentes exprimées dans la problématique au niveau général, en permettant, grâce à l'action, de passer du stade d'un pur principe éthique hautement proclamé ou de la déclaration d'intentions sans conséquences à un principe d'action dont l'efficacité pourra être observée "sur le terrain", dans les programmes d'actions. Le passage par les territoires permet la confrontation au réel et à l'action. Le développement durable peut également constituer des opportunités en offrant un espace de "redéploiement" pour l'action publique, une nouvelle justification et une nouvelle légitimité permettant des orientations innovantes ou des réorganisations dans des situations plus diversifiées, donc représentant en probabilité plus de situations locales "ouvertes". Le développement durable, « *nouveau principe organisateur de l'aménagement* » (Berdoulay & Soubeyran, 1992 : 12) demande à la fois des éclaircissements sur ses conséquences conceptuelles et sur ses modalités pratiques de mise en œuvre.

La jeune problématique du développement durable, en cours de structuration, représente un large espace de débat. C'est donc une thématique particulièrement riche pour observer, à travers elle, la négociation de politiques contractuelles visant, par la planification, au développement régional en intégrant des objectifs à moyen terme (programmation pluriannuelle). Elle offre donc une entrée pertinente pour observer le processus de conception des programmes et des stratégies régionales de développement. A travers l'observation de ces derniers, il est en effet possible d'analyser les phénomènes de *médiation territoriale* qui vont faire, d'un concept onusien abritant une certaine diversité de conceptions en tension, un *leitmotiv* pour l'aménagement et le développement de territoires régionaux variés.

Ainsi, au lieu de tenter, au risque de la noyade ou de l'exercice de style auto-satisfait, la production d'un énième modèle, d'une nouvelle définition ou de la mise sur pied d'indicateurs de mesures de la durabilité, qui ne peuvent avoir de sens que partagés et appropriés dans l'action, nous nous intéresserons prioritairement aux traductions, appropriations, tensions et médiations à l'œuvre dans les territoires régionaux. Nous espérons ainsi aboutir à une connaissance plus fine du "*fonctionnement territorial*" du développement durable, notamment par une meilleure appréhension des processus de conception/construction à plusieurs d'une stratégie de développement à moyen terme et des phénomènes de représentation des futurs guidant l'avenir des territoires.

Nous présentons le cadre institutionnel, juridique et socio-politique dans lequel s'est concrètement inscrite cette problématique depuis une vingtaine d'années (**Section II.**), du niveau des institutions internationales jusqu'aux contextes nationaux et locaux, avant de regarder les spécificités théoriques d'une déclinaison territoriale du développement durable (**Section III.**).

SECTION II. LES SUPPORTS POLITIQUES ET JURIDIQUES : L'INSTITUTIONNALISATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Apres avoir vu l'histoire des idées participant selon divers agencements à la formulation de la problématique du développement durable et aux diverses extensions de sa compréhension, nous regardons maintenant l'*institutionnalisation* de cette problématique, c'est à dire comment est-elle devenue un *nouveau principe d'action publique* se diffusant dans toutes les sphères de la société.

Il s'agit de comprendre dans un premier temps comment cette problématique s'est constituée au sein des institutions internationales en tant que consensus ouvrant une voie de conciliation entre développement et environnement (**A.**), pour retracer dans un second temps les différentes voies institutionnelles, juridiques et socio-politiques par lesquelles cette problématique s'est intégrée dans le contexte français jusqu'à devenir un principe de l'action publique hissé au rang d'objectif prioritaire pour l'aménagement du territoire (**B.**).

A) L'histoire du consensus international autour du développement durable

L'observation de l'apparition formelle de la problématique du développement durable au sein des institutions internationales ne doit pas occulter que cette naissance ne vient pas *ex nihilo* mais fait bien suite à de nombreuses interrogations particulièrement développées durant le XXe siècle sous diverses formes et dépassant largement le cadre des seules analyses et politiques menées par les grandes institutions internationales, comme nous l'avons étudié dans la section précédente.

Si de nombreux auteurs se sont déjà essayés à cet exercice (Hatem, 1990 ; Godard, 1994 ; Vinay, 1999 ; Vivien, 2001), l'histoire de cette problématique, forgée au croisement de plusieurs traditions intellectuelles et de plusieurs disciplines, reste encore largement à écrire. Nous ne prétendons pas accomplir exhaustivement l'exercice, mais seulement effectuer une mise en perspective historique indispensable, tout en sachant que nos différentes influences disciplinaires (formation, sujets et auteurs étudiés) jouent évidemment de manière forte sur la façon de raconter cette histoire[1].

Notre démarche entend répondre à un certain manque, un vide entretenu par une référence rituelle, totémique, au rapport Brundtland, raccourci confortable et simplificateur présentant le travail de la CMED comme le point d'origine de la problématique alors qu'il est sûrement plus un point d'arrivée, en aucun cas définitif, de différents mouvements antérieurs. Le rapport Brundtland doit en effet n'être vu que comme une étape parmi d'autres des réflexions des sociétés sur leurs évolutions. Et il est alors indispensable de chercher à situer la problématique dans son histoire longue, pour pouvoir en définir avec

[1] Par exemple, la large prédominance des références francophones ou encore l'inscription dans les sciences sociales sont des éléments qui influencent bien évidemment la forme de notre travail.

précisions les contours, même si ceux-ci se dessinent autour d'ambiguïtés et de polysémies, et souligner ce qu'elle apporte de véritablement nouveau (Jollivet, 2001a : 99).

A. 1. 1972 : Stockholm ou la nécessité de traiter simultanément les problèmes d'environnement et de développement

Classiquement, le sens du mot "environnement" renvoie aux environs d'un lieu, au fait d'environner, et à l'ensemble des éléments assez proches pour être susceptibles d'avoir une influence sur l'objet "environné". Au cours de la seconde moitié du XXe siècle, va s'opérer un glissement sémantique passant de l'environnement d'un être à l'environnement général, plus abstrait, d'un ensemble d'êtres ou de la totalité de ceux-ci[1]. "Environnement" va alors recouvrir une nouvelle définition[2], issue du sens donné au terme anglais d'*environment*, tel que défini lors de la *conférence des Nations Unies sur l'environnement humain*, à Stockholm, en 1972, c'est à dire comme *l'habitat total de l'homme*. L'environnement apparaît alors avant tout comme une construction humaine[3]. « *L'environnement est toujours, sauf cas exceptionnel et de plus en plus rare, un environnement humain où la nature est médiatisée par la culture.* » (Godard & Sachs, 1975 : 246) Il recouvre donc tout à la fois les aspects de cadre de vie au sens large, de ressources naturelles et de milieu récepteur et intégrateur des rejets des activités humaines, dans la limite de la "capacité de charge" de chaque écosystème spécifique.

L'histoire du consensus international autour du développement durable peut alors être commencée à la *conférence de Stockholm*. C'est en effet pendant la période de préparation de la conférence que l'idée d'une troisième voie réconciliant croissance et environnement est échafaudée[4], et c'est lors de sa tenue à Stockholm en 1972, que son Secrétaire général, Maurice Strong[5], lança le mot d'"*écodéveloppement*". Cette conférence, où 113 pays participaient, sera marquée par la réticence des pays en voie de développement à s'engager dans des objectifs exclusivement environnementaux alors qu'ils devaient faire face à des priorités criantes de développement socio-économique. La plupart des pays du Tiers-

---

[1] Le mot environnement n'apparaîtra dans son sens écologique pour la première fois que dans l'édition de 1973 de l'encyclopédie *Universalis*. « *Dans l'esprit de la conférence de Stockholm, l'encyclopédie ajouta cet aspect du mot environnement dans un* addenda *puis, plus tard, dans le document principal* » (Vaillancourt, 1998 : 5)

[2] « *l'ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) susceptible d'agir sur les organismes vivants et les activités humaines* » Petit Robert, édition 1983, p.664

[3] Dans son livre "Environnement et idéologie", Tomàs Maldonado remarque que, bien que nous ayons toujours vécu dans un environnement en partie façonné par nous-même, nous avons paradoxalement pris conscience très tard de cet "environnement humain" (qui correspondrait au "*Welt*" ("monde"), "environnement artefact", par rapport aux animaux qui n'ont qu'un "environnement", un "*Umwelt*", ("monde environnant")) (Maldonado, 1972 : 14). « *Bien qu'il ne soit pas juste de définir l'idée d'environnement seulement selon les termes d'une nature que la praxis humaine a rendu historiquement humaine, c'est sans aucun doute dans ce contexte conceptuel que l'idée moderne d'environnement est née et s'est développée.* » (Maldonado, 1972 : 121)

[4] Colloque de Founex en juin 1971, où sont exposés des travaux menés depuis 1968 et articulant la problématique du développement avec celle de l'environnement. « *L'importance de Founex a été de proposer une troisième voie, médiane, entre les positions extrêmes des écologistes intransigeants et des économistes étroits : nous ne pouvons envisager le monde autrement qu'en termes de croissance économique, mais nous pouvons très bien trouver d'autres modalités à la croissance et réfléchir à un meilleur usage de ses fruits.* » (Sachs, 2002 : 33)

[5] Maurice Strong a été Secrétaire général de la Conférence de Stockholm en 1972 puis de la Conférence de Rio en 1992. Il fut également membre de la CMED.

Monde feront bloc face à "un problème de riches", en quelque sorte, dont ils ne pouvaient pour le moment se payer le luxe[1]. A cette occasion, apparaît au grand jour l'urgence d'alternatives alliant concrètement les nécessités de développement socio-économiques (revendication du Sud) et celles du respect de l'environnement (revendication du Nord). C'est également à la suite de cette conférence que sera créé le *Programme des Nations Unies pour l'Environnement* (PNUE).

Le concept d'*éco-développement* représentera donc temporairement le consensus autour de cette troisième voie à ouvrir. Les *stratégies d'éco-développement* élaborées dans les années soixante-dix, notamment autour d'Ignacy Sachs[2], préconisent un développement multidimensionnel s'inscrivant dans le long terme, adapté aux contextes locaux, non subordonné par l'économie, au service des populations (Sachs, 1980 ; Sachs, 1993). Cinq dimensions essentielles sont identifiées pour définir la durabilité (cf. Tableau 4).

Tableau 4 : Les cinq dimensions des stratégies d'écodéveloppement (Sachs, 1993)

durabilité sociale	« *partage plus équitable afin d'améliorer substantiellement l'accès aux richesses et de réduire l'écart de niveau de vie entre les riches et les pauvres* » (Sachs, 1993 : 27)
durabilité économique	Répartition et gestion des ressources plus efficaces et modification du système économique dominant (notamment à propos de la régulation des échanges, de la gestion de la dette, de l'accès aux sciences et technologies)
durabilité écologique	Elle peut être recherchée par l'augmentation de la capacité de charge des écosystèmes et la diminution de l'impact anthropocentrique, notamment grâce à la limitation de la consommation des ressources par les pays développés, la recherche et la promotion de technologies propres et performantes, et la mise en place de règles de protection adéquate de l'environnement par des instruments économiques, légaux et administratifs.
durabilité spatiale	Elle implique une répartition harmonieuse et équilibrée des populations et des activités humaines (notamment une agriculture moderne et respectueuse des milieux et une industrialisation décentralisée). Les stratégies d'écodéveloppement sont toujours locales, car adaptées aux milieux, aux différentes « *écozones* ».
durabilité culturelle	Toute stratégie d'écodéveloppement doit être adaptée et en continuité avec la culture locale, « *(...) traduisant le concept normatif en une pluralité de solutions locales, propres à chaque écosystème, à chaque contexte culturel et à chaque site* » (Sachs, 1993 : 31).

Ces stratégies, développées à l'origine en direction des problèmes de développement qui se posent alors aux pays du Sud[3], se rapprochent des stratégies de développement "autocentrées" ou endogènes[4]. Elles intègrent la participation des populations et préconisent l'émergence de nouvelles formes institutionnelles issues d'une réelle démocratie locale à l'échelle des agglomérations, des quartiers, des villages et des districts ruraux (Godard, 1994). « *(…) c'est bien à une approche de la diversité territoriale que souscrit l'écodéveloppement et non simplement à une approche binaire qui opposerait un nouveau développement au Sud en comparaison du développement au Nord.* » (Zuindeau & Vivien, 2001 : 24)

Les discours autour de l'écodéveloppement adoptent un ton non consensuel et radical,

[1] « *C'était l'époque où Indira Gandhi soutenait que la pauvreté était la pire des pollutions.* » rappelle I. Sachs.

[2] Ignacy Sachs était de l'équipe de Maurice Strong en 1972 et il sera son conseiller spécial en 1992 à Rio. Il a fondé le Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED) en 1973.

[3] SACHS I. (1971), La découverte du Tiers-Monde, Flammarion, Paris

[4] Les premiers travaux de Sachs « *sont porteurs d'un primat au local et au régional, ou plus précisément d'une priorité accordée au modèle de développement endogène* » (Zuindeau & Vivien, 2001 : 24)

notamment vis à vis de l'économie de marché[1], « *du rôle du marché en tant que grand rationalisateur du processus de développement* » (Sachs, 1994 : 265), et des modes de vie et de consommation des pays développés. En témoigne la déclaration de Cocoyoc, adoptée en 1974 lors d'un Symposium organisé au Mexique par le PNUE et la CNUED, à la suite de la Conférence de Stockholm : « *le document le plus radical qui ait jamais été fait au sein des Nations unies* » (Sachs, 1994 : 260)

Le symposium s'intitulait « Modes d'utilisation des ressources, environnement et stratégies de développement ». Quelques courts extraits de cette déclaration peuvent être citées pour en illustrer le ton : « *A growth process that benefits only the wealthiest minority and maintains or even increases the disparities between and within countries is not development. It is exploitation. (...) We therefore reject the idea of "growth first, justice in the distribution of benefits later". Development should not be limited to the satisfaction of basics needs. Thre are other needs, other goals, and other values. (…) Above all, development includes the right to work, by wich we mean not simply having a job finding self-realization in work, the right not to be aliened through production processes that use human beings simply as tools. »*

« The Cocoyoc Declaration », (1974) in Development Dialogue, p.91

En réaction, Henry Kissinger, alors chef de la diplomatie nord-américaine envoya un télégramme de désapprobation au PNUE. Le terme d'écodévelopement fut écarté. « *C'est à la suite de ce désistement institutionnel que le vocable plus consensuel de "*développement durable*" a été lancé.* » (Godard, 1994 : 311) Selon ses concepteurs, c'est en partie l'aspect non consensuel et le ton radical des stratégies d'écodéveloppement qui ont empêché ce concept de "percer" sous cette appellation à un niveau international[2], contrairement à la prudence diplomatique que l'on trouvera par la suite dans les textes de référence du développement durable (rapport "Brundtland" et Convention de Rio). C'est aussi, toujours selon ses promoteurs, parce que l'écodéveloppement n'arrivait pas au bon moment, soit trop tôt, soit trop tard[3].

Mais au-delà d'une divergence de vocabulaire entre les deux concepts, nous pouvons remarquer que la dimension spatiale des problèmes de développement est intégrée d'une manière plus forte, et ce dès le départ, au travers des stratégies d'écodéveloppement, qui ne se conçoivent qu'à partir de territoires écologiquement homogènes et cohérents (« *écozones* »), sur lesquels des programmes complets d'intervention peuvent être pensés. Le développement durable, quant à lui, bien qu'il affirme l'importance de l'équité spatiale et de la prise en compte des spécificités de chacun des territoires, a plutôt eu tendance à mettre en avant la dimension temporelle à l'échelle globale (viabilité du système monde et responsabilité vis à vis des générations futures), et les premiers "remèdes" à mettre en œuvre ont d'abord été pensés à l'échelle mondiale. C'est donc davantage une

[1] « *L'écodéveloppement ne fait donc pas bon ménage avec l'économie pure de marché. Je dirai même qu'ils sont incompatibles.* » (Sachs, 1995 : 15) « *(...) il n'y a pas de possibilité de gérer l'environnement sans introduire un système de régulation de l'économie de marché qui ne se satisfait pas des mécanismes du marché pur. Une entreprise livrée à elle-même est parfaitement en état d'externaliser ses coûts sociaux et écologiques pour internaliser d'autant plus de profit.* » (Sachs, 1994 : 264)

[2] « *Cet épisode n'est pas sans importance quant à la naissance du "*sustainable development*", qui sonne mieux aux oreilles anglo-saxonnes, et laisse entendre que l'on parle d'autre chose, sans en réalité s'éloigner du contenu du concept d'écodéveloppement.*» (Sachs, 1994 : 260)

[3] *« Historiquement nous sommes arrivés avec ce concept et cette conscience ou quinze ans trop tard, ou cinquante ans trop tôt, parce que cela coïncidait avec la contre-évolution néolibérale prônant la déréglementation et l'affaiblissement des Etats. Enfin, la fin de la guerre froide a considérablement diminué l'intérêt des pays industriels pour le développement du tiers-monde, et la mondialisation a changé les règles du jeu. »* (Sachs, 2002 : 36)

problématique globale diffusée à grande échelle par les institutions internationales.

A. 2. 1972-1983 : la maturation sémantique du développement durable

La première apparition du terme de "*sustainable development*" dans la littérature semble se perdre dans l'écho des citations et une origine stricte semble délicate à définir[1]. Mais, plutôt que s'attacher à l'histoire formelle du terme, il est important d'observer le paysage rhétorique qui l'accompagne, son "noyau sémantique", qui, plus que toutes autres définitions, donne la consistance à cette véritable "problématique socio-politique" qui rassemble un ensemble de préoccupations contemporaines majeures. « *La notion de développement durable prend place dans toute une configuration sémantique qui fait sens à un niveau global et qui tend à prendre une place dominante dans le discours commun du niveau international au niveau local.* » (Jollivet, 2001a : 104) Marcel Jollivet parle d'un « *cortège linguistique* » constitué de quatre thèmes indissociables l'« *environnement* », le « *principe de précaution* », le « *patrimoine* » et l'« *éthique* » (Jollivet, 2001a : 100 *et s.*).

Pour l'histoire officielle du terme de "*sustainable development*", c'est l'UICN qui l'utilisera pour la première fois dans sa « *Stratégie mondiale de la conservation* » publié en 1980, sous-titrée « *La conservation des ressources vivantes au service du développement durable* »[2]. La conservation est définie comme « *la gestion de l'utilisation par l'homme de la biosphère de manière que les générations actuelles tirent le maximum d'avantages des ressources vivantes en assurant leur pérennité pour pouvoir satisfaire aux besoins et aux aspirations des générations futures. Ainsi, la conservation est une notion positive ; elle recouvre la préservation, l'entretien, l'utilisation durable, la restauration et l'amélioration du milieu naturel* » (UICN, 1980). La stratégie de conservation de l'UICN présente des principes directeurs (*préservation des principales ressources naturelles, maintien des systèmes et processus écologiques entretenant la vie, préservation de la diversité biologique, utilisation durable des écosystèmes*) qui doivent permettre l'amélioration des conditions d'existence des communautés humaines tout en restant dans les limites de la « capacité de charge » des écosystèmes. Ce positionnement marque l'inflexion des pôles conservationnistes autour d'un nouveau message où la préservation de la nature et le développement économique ne sont pas antinomiques, bien que cette position ne soit pas univoque et représente un compromis entre plusieurs positions.

Olivier Godard remarque que « *ce faisant cette organisation rompait avec le point de vue plus étroit de la nature, qui était le sien jusqu'alors, et reconnaissait la légitimité des aspirations des populations au développement économique et social* »
Godard, 1994 : 310

Etienne Landais note que l'émergence de la notion de développement durable « *coïncida avec le tournant politique que prit alors la majorité des composantes du mouvement écologiste. Elle marquait l'évolution de son discours, qui passait d'une conception radicale des modèles de développement dominants, au nom d'une conception très "écocentrée" de*

[1] Ainsi Holmberg et Sandbrook mentionnent Barbara Ward qui aurait utilisé ce concept dès le milieu des années 70 (Holmberg & Sandbrook 1992 : 19). Lafferty et Eckerberg ajoutent que Dennis Pirage aurait alors contribuer à le diffuser dans son anthologie "*The Sustainable Society*" de 1977 (Lafferty & Eckerberg 1998 : 14). Et dans un historique fourni, Guido Plassman précise que ce concept aurait été évoqué pour la première fois en 1968 dans l'article de l'écologiste Garret Hardin : "*The tragedy of the Commons*" (*Science*, vol. 162, pp. 1243-1248) (Plassman, 1998).

[2] La *Stratégie mondiale de la conservation* est un programme élaboré en 1979 avec l'aide tant intellectuelle que financière du PNUE, de la FAO, de l'Unesco et du WWF. Elle se fixe comme objectif de « *contribuer à l'avènement du développement durable fondé sur la conservation des ressources vivantes* » (UICN, 1980).

l'environnement et de sa préservation, et donc très défensive vis-à-vis de l'action de l'Homme, à une position plus "anthropocentrée", reconnaissant la légitimité du développement économique et social et cherchant à concilier les exigences de ce développement avec celles de la protection des ressources et des milieux naturels. Née de la dialectique entre conserver et détruire, entre transmettre et transformer, la notion de développement durable répond à celle d'environnement et apparaît en quelque sorte comme son prolongement dans le sens de l'action. » Landais, 1998 : 5

Le directeur de l'UICN, D. Munro, écrit ainsi : « *La stratégie mondiale de la conservation est le fruit d'une consultation extrêmement approfondie. Elle représente donc inévitablement un compromis entre les conservationnistes qui peuvent avoir des vues divergentes sur l'importance relative de tel ou tel écosystème, espèce, problème, ou mesure, et entre les conservationnistes et les praticiens du développement – les uns mettant l'accent sur le maintien et les autres sur la production.* » UICN, 1980 : II

Mais cette stratégie, par « *son insensibilité aux réalités politiques du partage entre le Nord et le Sud* » et les « *faiblesses de son analyse de la politique économique internationale* » ne suscitera pas l'adhésion de la communauté politique internationale et l'empêchera « *de s'imposer en tant que référence pragmatique pour les programmes de développement* » (Reed, 1999 : 29-30). Cependant, l'UICN actualisera ses propositions en publiant dix ans après une *Stratégie pour l'avenir de la vie* (UICN, 1991), et ces deux documents joueront un rôle de premier plan dans la préparation de la conférence de Rio, et particulièrement dans la rédaction de la *Convention sur la diversité biologique*, qui reconnaît à celle-ci une valeur intrinsèque s'ajoutant aux valeurs économiques, sociales, culturelles[1]…

En 1981, Lester Brown, fondateur du *Worldwatch Institute* à Washington, publie "*Building a Sustainable Society*". François Ramade se fait également l'écho de ce terme dans l'introduction de son livre "*Ecologie des ressources naturelles*" (Ramade, 1981 : 4)[2]. Le concept de "*sustainability*"côtoiera alors les milieux de la protection de l'environnement et voisinera notamment avec un autre concept, celui de "capacité de charge" (« *carrying capacity* »), avant une médiatisation beaucoup plus large.

A. 3. 1983-1992 : L'avènement du développement durable, le rapport Brundtland et le sommet de la Terre à Rio officialisent un nouveau discours

La publication du rapport Brundtland en 1987 marque le début de l'officialisation du discours sur le développement durable. Et le sommet de Rio en 1992 constitue un point culminant de sa médiatisation. Ces dix années avant Rio sont celles où le développement durable acquiert une légitimité politique et doivent être placées dans leur contexte : émergence de problèmes globaux d'environnement (pluies acides, trou dans la couche d'ozone…), multiplication des accidents technologiques majeurs (Bhopal en 1984, Tchernobyl en 1986…) et première avancée dans les politiques environnementales internationales (ratification du protocole de Montréal sur les CFC en 1987 ; création du GIEC en 1988) (*cf. chronologie en Annexe 2*). Les questions d'environnement deviennent alors progressivement un sujet de préoccupations pour le grand public (cf. plus bas B. 3.).

[1] Dans le préambule de la Convention, les parties contractantes se disent : « *Conscientes de la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de la valeur de la diversité et de ses éléments constitutifs sur le plan environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique.* » Dès 1980, l'UICN mettait en avant une « *éthique universelle de la vie durable* », en soulignant le fait que la nature a le droit d'être protégée pour elle-même, indépendamment des ressources dont elle peut être pourvoyeuse.

[2] « *Il est en effet plus que jamais temps de mettre en œuvre une stratégie mondiale de la protection de la nature qui soit au service d'un développement durable.* » (Ramade, 1981 : 4)

Ce sera la création de la *Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement* (CMED) en 1983 sur proposition de l'assemblée générale des Nations Unies (*U.N. GA Resolution 38/161*), qui va assurer au développement durable une propulsion sur la scène politique internationale. La CMED est présidée par Mme Gro Harlem Brundtland, à l'époque chef du parti travailliste et première ministre de la Norvège (également ancienne ministre de l'environnement), et par le Dr Mansour Khalid (Soudan), ancien président du conseil de sécurité de l'ONU. Elle est composée de dix-neufs commissaires provenant du monde entier, personnalités expertes sur les questions d'environnement et de développement et ayant une expérience politique de premier plan[1]. La Commission va recevoir plus de cinq cent contributions écrites et d'avis[2]. Elle va auditionner pendant trois années l'ensemble des recherches internationales conduites sur le thème « *environnement – développement* »[3] avant de rendre son rapport en 1987 « *Our Common Future* » (« *Notre avenir à tous* » pour la version francophone[4]).

1983-1987 : La CMED et le « rapport Brundtland »

Le rapport Brundtland va assurer la diffusion du « *sustainable development* », *développement soutenable* selon la traduction littérale, *développement durable* selon la traduction officielle[5]. Le rapport affirme en substance la nécessité d'un développement, notamment au Sud, compatible avec la préservation écologique de la planète et de ses ressources et prenant en compte les générations futures et les populations les plus pauvres. Il présente une vision anthropocentrée du développement, axée sur la résolution des besoins humains. Cette option, comme le note Caroline Riverin Beaulieu, s'est avérée judicieuse pour s'assurer un succès dans la diffusion et l'appropriation de la problématique[6]. Elle a réussi à "vendre"

---

[1] Au total, la CMED était composée comme suit : six commissaires des pays riches occidentaux (parmi lesquels on retrouve Maurice Strong et Jim McNeill, directeur de l'environnement à l'OCDE), trois des pays de l'Est et douze provenant des pays en voie de développement.

[2] La rareté des contributions françaises est frappante : sur plus de 20 pages de remerciements que la CMED attribue à ses contributeurs, on retrouve seulement 9 contributions localisées en France, dont 2 seulement faites par des centres de recherche nationaux (Rémy Barre – CNAM et Ignacy Sachs – CIRED). Inversement, la profusion des contributions canadiennes est flagrante (CMED, 1988 : 432-454). Notons que parmi les divers comités consultatifs d'experts constitués par la CMED, on retrouve un seul français (Alexandre-Charles Kiss dans le groupe de juristes internationaux). Plus généralement, la France ne se retrouve pas dans les pays ayant parrainé financièrement ou aidé d'une quelconque manière la Commission.

[3] La CMED se réunit pour la 1ère fois en octobre 1984 et publie son rapport 900 jours plus tard, en avril 1987. Des séances publiques seront organisées en Indonésie, au Zimbabwe, au Kenya, au Brésil, en URSS, en Allemagne fédérale, au Japon, en Norvège et au Canada. « *Dans un processus très ouvert, les membres ont reçu des milliers d'opinions, notamment des groupes négligés par les structures officielles.* » (CMED, 1988 : XVIII).

[4] La version françophone du rapport Brundtland (CMED (1987), Our Common Future, 0xford University Press, Oxford), sera traduite et publiée en 1988 au Québec, alors plus attentifs à ces questionnements que la France, en témoigne le soutien financier du ministère de l'environnement du Québec apporté à la publication. CMED (1988) Notre avenir à tous, Ed. du Fleuve, Montréal, 432 p

[5] Nous n'aborderons pas ici les questions de traduction (malheureuse ?) du terme de *"sustainable development"* en "développement durable", plutôt que "développement soutenable" ou encore "développement viable", bien que chacune puisse induire des représentations particulières. Si la faveur semble largement aller vers l'adjectif "durable" dans la littérature et les textes français, l'adjectif "soutenable" ou la "soutenabilité" se rencontrent également fréquemment, sans qu'il soit clairement possible d'en déduire des conceptions et des acceptions différentes. Les différentes traductions semblent insatisfaisantes et ce terme souffre indéniablement d'un problème d'ordre linguistique dans la langue de Molière. Nous ne discuterons pas de ce problème dans ce travail.

[6] « *La CMED s'est enfin gardée de sombrer dans une approche non anthropocentrique pour assurer une prise*

très efficacement le développement durable aux gouvernements, ce qui était sans doute le but premier de la CMED. « *Il est clair que l'intention de cette Commission visait à ménager a priori les nombreuses susceptibilités alimentant les conduites internationales rémanentes dans les négociations relatives à l'enjeu environnemental et au problème du développement, tout en recherchant un mode de correction potentiel de l'action politique écologique.* » (Riverin Beaulieu, 2000 : 94)

Tout au long de ses quatre cent pages, le rapport Brundtland donnera plusieurs définitions du terme de "*sustainable development*", dont une aussi évasive que passe-partout, presque toujours citée d'une manière tronquée :

> « *Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.* »
>
> La définition se poursuit ainsi : « *Deux concepts sont inhérents à cette notion :*
>
> *- le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et*
>
> *- l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.* » CMED, 1988 : 51

Cette dernière, ainsi que le rapport en lui-même alors considéré comme « *le Livre d'une révélation* », font depuis l'objet d'incantations rituelles et récurrentes, « *symptomatique de la haute portée symbolique de cette notion* » (Jollivet, 2001a : 99) empêchant d'en faire l'illustration d'un moment, parmi d'autres, de la réflexion des sociétés humaines sur leurs propres évolutions. Et cette référence « totémique » permet également le plus souvent de s'exempter d'un effort de définition et de précision adaptée à chaque contexte indispensable à n'importe quelle démarche sérieuse dans ce sens.

Si cette définition tirée du rapport Brundtland a connu un succès incontesté, à en juger par la persistance de sa répétition dans les publications institutionnelles, d'autres propositions centrales de ce même rapport seront occultées et ne se retrouveront pas dans les innombrables échos donnés aux travaux de la CMED. C'est par exemple le cas de la démilitarisation comme préalable indispensable à tout développement durable et comme moyen de le financer.

> Le rapport consacre un chapitre entier à ces questions (« *Chapitre 11 : paix, sécurité, développement et environnement* » (CMED, 1988 : 347-367)) où la guerre est identifiée comme une cause principale de développement non soutenable et où les dépenses mondiales d'armement sont rapprochées des besoins écologiques et sociaux mondiaux : ainsi, les dépenses annuelles pour un plan d'action en faveur des forêts tropicales représentaient une demi-journée de dépenses militaires à l'échelle mondiale, de la même manière, la lutte contre la désertification est évaluée à moins de deux jours de dépenses militaires mondiales et la fourniture des moyens de contraception à toutes les femmes désireuses d'en user ne représentaient que 10 heures de dépenses militaires (chiffres 1985) CMED, 1988 : 361

1987-1992 : La création d'un espace de consensus grâce à une définition vague et malléable du développement durable

La définition citée, à laquelle est souvent réduit le rapport, privilégie la dimension temporelle par rapport à la dimension spatiale. Elle permet ainsi de rallier les "humanistes" à la cause "écologiste" en reformulant la problématique de confrontation

concrète à ses objectifs normatifs, parlant surtout des intérêts communs et du bien-être humain. Cette option s'avère judicieuse pour parvenir à légitimer certaines normes écologiques dans le système de représentations individuel et collectif au sein des sociétés libérales occidentales. » (Riverin Beaulieu, 2000 : 92)

entre environnement et développement en une problématique de solidarité entre générations, et donc entre hommes. La nature est ainsi quelque peu évacuée du discours.

Et la formulation de cette définition, bien qu'assez générale pour être acceptable par tous, est problématique puisqu'elle pose la question de la définition des besoins des générations futures (« *répondre aux leurs* ») : le contenu de ces besoins ne peut être connu à l'avance puisque ce sont les besoins tels que ces générations futures les définiront. Il est donc ardu de présupposer de ces besoins en regard des besoins actuels. Dans ce cadre, les mesures et les actions concourants à la préservation de l'entière capacité à y satisfaire demeurent des plus délicates à identifier. Cet obstacle théorique ne favorise pas l'action.

Cette définition fort vague du développement durable, digne des propriétés de certains instruments juridiques internationaux, évacue tout contenu concret clair mais lui procure simultanément une grande souplesse[1]. C'est là la force unificatrice et la principale faiblesse de cette problématique : le développement durable est bien une théorie "à géométrie variable", permettent une appropriation facile pour de nombreux acteurs, adaptant leur définition du développement durable à leurs besoins, leurs attentes, en bref à leurs intérêts[2].

La composition de la CMED (21 membres d'origine et d'expériences très diverses) ainsi que la volonté de la CMED de transiger avec des intérêts divergents (dans un monde encore séparé entre bloc de l'Est et bloc de l'Ouest), un contexte écologique en évolution perpétuelle et une incertitude considérable quant au présent et à l'avenir, expliquent en grande partie la nature du consensus qui en ressortira.

La nouveauté du développement durable se situe essentiellement dans l'agencement d'idées et de concepts issus de théories développées précédemment. Comme le montre Fanny Raffaud à partir d'une étude des articles de la revue *Urbanisme*, de nombreuses thématiques préexistaient avant d'être rassemblées dans la formulation de cette problématique (Raffaud, 2001). L'avancée se situe plutôt dans l'art de la synthèse et de l'assemblage d'éléments jusqu'alors disparates, l'équilibre des arguments rassemblés et la subtilité de leurs articulations, de leur mise en interaction[3]. Un espace de consensus très

---

[1] « *La CMED a contribué à la mise en place du développement durable comme concept central mobilisateur, mais l'ampleur du compromis qu'elle a dû établir pour faire converger les nombreux hiatus marquant les considérations économiques et les exigences écologiques a entraîné une sévère érosion de sa portée concrète. Aucune marche à suivre n'imprègne ce compromis ambitieux.* » (Riverin Beaulieu, 2000 : 109)

[2] « *En partie conception idéologique, en partie concept scientifique applicable, mais de manière peu rigoureuse et peu cernée, il se veut volontairement consensuel. L'objectif est de recevoir l'assentiment d'une grande variété d'acteurs aux intérêts divergents. Paradoxalement, cette faiblesse conceptuelle va expliquer son succès : ses présupposés théoriques restant flous, le concept de développement durable s'assimile à une rhétorique qui se prête à diverses interprétations et conserve donc un caractère explicatif adaptable aux situations les plus diverses.* » (Solagral, 2000 : 2A)

[3] « *Il n'avance pas une idée fondamentalement nouvelle en revendiquant la notion de développement durable, mais son intérêt principal réside dans l'équilibre des arguments présentés, la systématisation du diagnostic de l'impact négatif et incontrôlé des activités économiques et humaines sur l'environnement, ainsi que la modération des propositions destinée à éviter les controverses qui avaient accompagné la sortie du* Rapport Meadows. *Ce rapport n'attribue pas seulement la non-durabilité au développement du progrès technique, aux croissance économiques et démographiques, mais également à la pauvreté (comme à Stockholm), ou encore aux guerres, à l'insécurité, aux inégalités, etc.* » (Aknin & *al.*, 2002 : 4)

efficace est ainsi constitué. Etienne Landais, alors chargé de mission auprès de l'INRA, partage également ce constat selon lequel le développement durable n'est rien de plus qu'un élément fédérateur « *d'initiatives dispersées* » dont l'intérêt essentiel est de fournir un « *cadre conceptuel global* », et bientôt un « *cadre d'action unifié* »[1] (Landais, 1998 : 9). Si nous souscrivons à sa remarque en ce qui concerne la réflexion, force est de constater qu'il convient de rester plus prudent en ce qui concerne l'action.

Le rapport Brundtland permet l'émergence d'un vocabulaire et d'un discours faisant consensus dans leurs formulations. Et c'est à partir de la publication de ce rapport que le nouveau discours acceptable par tous (qui s'appuie en réalité sur des arguments qui, eux, ne sont pas inédits), va se diffuser petit à petit et commencer à acquérir une certaine visibilité dans les sphères politiques internationales et dans les milieux scientifiques. Le rapport Brundtland est donc classiquement considéré comme l'élément déclencheur et moteur de la popularisation de cette problématique puisqu'il lui a donné une visibilité. Il a permis d'imposer la référence au développement durable comme nouvel élément sémantique du langage international et comme élément de focalisation des travaux des experts des organisations internationales (Hatem, 1990). Cependant, la médiatisation du terme sera plus tardive, particulièrement en France où elle ne commencera réellement qu'en 1992 à l'occasion du sommet de la Terre à Rio (cf. *infra*).

1992 : Le sommet de la Terre à Rio couronne le succès du développement durable

Le rapport de la CMED préconisait « *d'adopter une déclaration universelle et une convention relatives à la protection de l'environnement et au développement soutenable* » (CMED, 1988 : 398) et proposait de tenir une conférence internationale « *qui serait chargée d'examiner les progrès déjà réalisés, et de promouvoir des arrangements capables d'assurer le suivi, de poser des jalons et de soutenir l'humanité sur la voie du progrès* » (*ibid.* : 28). Ces recommandations seront écoutées puisque, vingt ans après la conférence de Stockholm et dix ans après celle de Nairobi, se tiendra à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992 la *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement*, également baptisée "Sommet de la Terre", réunissant pour la première fois dans l'histoire 178 pays et 110 chefs d'Etat et de gouvernement. Cette conférence peut être considérée comme l'aboutissement de plus de deux décennies de réflexions sur les questions d'environnement et de développement, et couronne le succès de la problématique du développement durable, qui permet de placer ces questions au centre des débats internationaux en cristallisant habilement les enjeux des rapports entre environnement et développement.

La conférence de Rio entraînera de nombreux engagements politiques sous diverses formes : tout d'abord, l'adoption d'un texte fondateur, la *Déclaration de Rio sur*

[1] « *La montée en force de la notion de développement durable vient en effet recouvrir tout un ensemble d'initiatives dispersées qui tendaient à remettre en cause, à différents niveaux et à différentes échelles, les dynamiques et les modèles de développement antérieurs. (...) Le changement, de ce point, n'est donc pas si important. Mais la promotion politique du développement durable vient aujourd'hui offrir aux réflexions antérieures un cadre conceptuel global et elle proposera probablement demain un cadre d'action unifié.* » (Landais, 1998 : 9)

l'environnement et le développement[1] qui, comparativement à la *Déclaration de Stockholm*, inscrit d'une manière centrale le rapprochement des problématiques d'environnement et de développement[2]. Parallèlement, elle accorde une moindre place à la problématique démographique et tend à effacer les références à la "nature" et à l'épuisement des ressources naturelles (Antoine et *al.*, 1994 : 50). Deux catégories d'acteurs réalisent une entrée en force à l'occasion de ce sommet : ce qu'on appellera la "société civile", avec la montée en puissance du rôle des ONG d'une part[3], et les représentants du monde des entreprises, d'autre part, avec notamment le *World Business Council for Sustainable Development*[4]. Parallèlement à ces évolutions, la référence à la planification qui était faite dans la *Déclaration de Stockholm*[5] ne se retrouve plus dans celle de Rio.

La *Déclaration de Rio* permet une avancée considérable en proposant en vingt-sept articles un *cadre conceptuel* et en énonçant des principes généraux du développement durable comme le principe de responsabilité (pollueur-payeur), le principe de précaution, le principe de subsidiarité et de participation[6]… Elle avance ainsi une définition extensive du développement durable, allant bien au-delà des stricts rapports entre environnement et développement, en englobant les rapports Nord-Sud, la lutte contre la pauvreté, le droit des femmes, l'équité sociale, la participation de la société civile…

Ensuite, l'"*Agenda 21*"[7], volumineux plan d'action pour le XXIe siècle (40 chapitres, 800 pages), définit les moyens de mise en œuvre de cette déclaration en avançant des propositions d'action non juridiquement contraignantes mais abordant simultanément une multitude impressionnante de questions. Il constitue un document stratégique à vocation opérationnelle, qui se veut être une première référence pour les démarches expérimentales, "sur le terrain".

Enfin, deux conventions thématiques sont ouvertes aux signatures lors de ce sommet : la

---

[1] Le texte de la Déclaration est disponible en ligne sur www.agora21.org

[2] Si cette idée est déjà présente dans la *Déclaration de Stockholm*, elle est ici centrale comme l'affirme le 25ème principe de la *Déclaration de Rio* : « *La paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables.* »

[3] Le *Global Forum*, réunissant des milliers de représentants de la société civile, se tenait parallèlement au sommet officiel.

[4] Cette association regroupe les principales multinationales occidentales. Et son coordonnateur, Stephen Schmidheiny, fut l'un des principaux conseillers de Maurice Strong, secrétaire général de la CNUED, pour la préparation du sommet sur les questions concernant l'industrie. Ce faisant, le monde de l'entreprise livre sa propre vision du développement durable. Ainsi, Stephen Schmidheiny écrit : « *Le fonctionnement d'un système de marchés libres et concurrentiels, où les prix intègrent les coûts de l'environnement aux autres composants économiques, constitue le fondement d'un développement durable.* » (Schmidheiny, 1992 : 37)

[5] La *Déclaration de Stockholm* affirmait dans son article 14 : « *Une planification rationnelle est un instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement.* »

[6] L'article 1er affirme le caractère anthropocentré du développement durable (« *Les êtres humains sont au centre des préoccupations du développement durable* »), le principe d'équité inter et intragénérationnelle est réaffirmé dans l'article 3 (« *Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures* ») ainsi que le principe d'intégration de l'environnement aux politiques économiques dans l'article 4 (« *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire parti intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* »).

[7] Le texte de l'Agenda 21 est disponible en ligne sur www.agora21.org

Convention Cadre sur les Changements Climatiques[1] (CCCC) qui donnera ensuite naissance au *Protocole de Kyoto* en 1997, et la *Convention sur la diversité biologique*[2] (qui entre en activité en décembre 1993). Deux autres déclarations seront adoptées, l'une sur la désertification (qui donnera par la suite la *Convention sur la désertification* qui commencera à être signé en 1994) et l'autre sous la forme d'un accord cadre sur les forêts.

Cette conférence s'achève sur la création d'une *Commission mondiale du développement durable* (CMDD) au sein des Nations-Unies et invite chaque pays signataires de la Déclaration à mettre en place des structures institutionnelles relais (*Commission nationale du développement durable*) et à établir une stratégie nationale de développement (*Agenda 21 national*). Les collectivités locales ne sont pas oubliées et elles sont également invitées à se doter de stratégie locale de développement durable, sous la forme d'*Agendas 21 Locaux*[3].

L'Agenda 21 est d'abord un document pour les nations, les pays, qui peut se décliner à l'échelle des collectivités locales voire au niveau des quartiers. Cet appel à des plans de développement durable nationaux et locaux marque une articulation de la problématique du développement durable aux territoires. Se faisant, s'ouvre un nouveau champ de recherche spécifique sur les applications spatiales du développement durable, comme nous allons le voir dans la section suivante.

En effet, la question de la préservation de l'écosystème mondial implique une approche internationale, et donc l'émergence d'une conscience planétaire[4], mais elle doit se conjuguer à des stratégies continentales, nationales et locales. Car, comme le rappelle Edwin Zaccaï, co-directeur du *Centre d'Etudes du Développement Durable* à Bruxelles, « *si des limites d'exploitation ou de pollution du milieu sont franchies, cela se fera à des niveaux locaux, différenciés, et non mondialement.* » C'est évidemment le cas pour des exploitations ou des pollutions locales, mais c'est aussi vrai pour des perturbations environnementales réputées planétaires (comme le cas des changements climatiques dont les conséquences sont différentes selon les zones géographiques) ou pour l'épuisement partiel de ressources comme le pétrole ou l'eau (bien qu'il reste des ressources mondiales disponibles, l'épuisement d'une source déterminée affecte la société où elle se situe) (Zaccaï, 2002 : 9). Le développement durable peut alors être considéré comme un modèle conceptuel évolutif dans le temps et dans l'espace. « *Le relatif échec d'un modèle prospectif très intégré comme celui de* Halte à la croissance ? *a poussé à établir des scénarios beaucoup plus fins et différenciés, par*

[1] L'objectif affirmé de la convention-cadre sur les changements climatiques est la stabilisation des concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau qui préviendrait toute interférence dangereuse avec le système climatique. Il est précisé que cet objectif devrait être atteint dans un délai suffisant pour permettre une adaptation naturelle des écosystèmes, la préservation de la production alimentaire et l'établissement *d'un développement économique durable*, considéré dans l'article 3 à la fois comme un droit de toutes les nations et un objectif recommandé à chaque partie signataire.

[2] Ses objectifs généraux sont « *la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques* ». [Le texte de la convention est disponible en ligne sur www.agora21.org]

[3] Les Agendas 21 locaux sont la traduction au niveau local de l'Agenda 21 de Rio, c'est à dire un plan d'action respectant les principes du développement durable.

[4] Et c'est le premier message du rapport Brundtland, quand il emploie constamment le « *nous* » (au sens de l'humanité) dans le texte comme dans le titre du rapport (*Notre avenir à tous*) ou dans ceux des trois parties (*Préoccupations communes*, *Problèmes communs* et *Efforts communs*).

ressources et par régions. » (*ibid.* : 4)[1] En témoignent les différents chapitres de l'*Agenda 21* centrés sur des milieux déterminés (les montagnes, la désertification, le déboisement).

A. 4. 1992-2002 : Les suites de Rio, une adoption généralisée du terme mais un effacement au second plan des principes d'action qu'il sous-tend

D'un point de vue historique, il semble que la problématique du développement durable se soit d'abord répandue dans le langage diplomatique et politique, pour ensuite intégrer petit à petit certaines sphères de l'analyse économique (économie écologique, monétarisation des biens environnementaux,...) et du droit, et enfin se diffuser dans les domaines les plus variés de l'action publique, puis privée (Godard, 1994 : 310).

Progressivement, le développement durable devient au cours des années quatre-vingt-dix une *référence incontournable* réitérée dans toutes les conférences internationales organisées par l'ONU[2]. Elle fait son apparition dans les stratégies et les programmes d'actions d'organismes supranationaux comme l'OCDE, la Banque Mondiale ou encore la Commission européenne, et s'impose comme un principe fondamental dans la définition de la plupart des politiques publiques. Cette problématique se diffuse dans la société civile, notamment grâce à certaines ONG et par le biais d'une profusion de réflexions, de colloques et de travaux dans le monde scientifique.

En juin 1997, l'*Assemblée générale des Nations Unies* est réunie à New York pour tirer un bilan des suites du sommet de la Terre à Rio. Le constat d'alors est des plus mitigés.

> L'environnement de la planète s'est considérablement dégradé durant ces cinq années ; les gouvernements ne se sont pas donnés les moyens de réaliser les objectifs qu'ils s'étaient fixés à Rio auxquels ils n'ont pas attribué les fonds nécessaires et dont ils n'ont pas fait une priorité ; il n'y a toujours pas d'engagement pour une limitation des gaz à effet de serre ; peu de décisions économiques intègrent une vison à long terme et les pays participants s'avèrent incapables de tenir leurs engagements sur l'aide publique au développement.
>
> Comme le remarque Francesco di Castri, président du comité de l'Unesco pour le suivi du sommet de Rio, le développement durable a largement été réduit à sa dimension environnementale et conçu comme un à côté de la politique des gouvernements : « *La protection de l'environnement (…) est marginalisée, le plus souvent dans les ministères de l'Environnement, eux-mêmes marginalisés au sein de leurs gouvernements. Le développement durable est de leur ressort, tandis que l'autre développement est suivi par les bien plus puissants ministères des Finances, avec le plus souvent un net clivage entre les deux. Même dans le cadre de l'organisation des Nations Unies qui ne peut que refléter la situation des pays, un fossé infranchissable sépare la Commission pour le développement durable ou le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) du Fonds monétaire international (FMI) ou de l'Organisation mondiale pour le commerce (OMC).* »
>
> DI CASTRI F. (1997), « *Trois chansons pour Rio* », pp.23-25 *in* Ecodécision : dossier Rio, 5 ans plus tard, n°24, printemps 1997

[1] Remarquons cependant que cette faiblesse du premier rapport du Club de Rome a été corrigée dans le deuxième rapport du même Club confié aux mathématiciens Mihajlo Mesarovic et Eduard Pestel, qui affinèrent le modèle global en le désagrégeant en onze sous-systèmes régionaux en fonction des caractéristiques historiques et culturelles, des niveaux de développement et de structures socio-politiques : Amérique du Nord ; Europe occidentale ; Japon ; Australie ; Afrique du Sud et le reste des pays développés à économie de marché ; Europe orientale (y compris URSS) ; Amérique latine ; Afrique du nord et Moyen-orient ; Afrique tropicale ; Asie du sud ; Chine (Mesarovic & Pestel, 1974 : 59).

[2] Conférence du Caire sur la population (1994), Conférence de Copenhague sur le développement social (1995), Conférence de Beijing consacré au rôle des femmes dans la société (1996), Sommet mondial des villes à Istanbul dit « Habitat II » (1996)…

La démarche d'intégration et de transversalité que suppose le développement durable semble donc loin d'être engagée sérieusement, et cette constatation vaut autant pour les institutions internationales que pour les institutions européennes (entre la *DG Commerce* et la *DG Environnement* par exemple) ou nationales (avec le *Secrétariat au développement durable* relégué aux confins de l'organigramme ministériel). Comme le constatait Christian Mettelet, conseiller technique au cabinet du ministre de l'Environnement de 1993 à 1995 et directeur du Comité 21 : « *Aujourd'hui à l'évidence, nous restons incapables d'intégrer l'ensemble des compétences du développement durable (…). Nous sommes restés dans une logique de privatisation systématique des profits, et de collectivisation tout aussi systématique des pertes... On est encore loin de la fameuse internalisation des coûts externes.* » (Mettelet, 1998)

A. 5. 2002 : le Sommet Mondial pour le Développement Durable (SMDD) à Johannesburg

Ce bilan de Rio+5 a souligné la difficulté et/ou le manque de volonté pour les Etats à faire respecter chez eux leurs engagements politiques pris à Rio. Ces difficultés de mise en œuvre représentaient les principaux enjeux pour le sommet de Johannesburg : « *quels mécanismes de sanction ou d'observance mettre en place pour réaliser une avancée significative des engagements de la déclaration de Rio ?* » (Héland, 2002) Mais le sombre bilan dressé pour "Rio+5" reste en large partie actuel après la tenue de "Rio+10", rebaptisé avec amertume et désillusion "*Johannesbroufe*" par François Terrasson, chercheur au *Muséum d'Histoire Naturelle* de Paris[1]. Une certaine évolution libérale vers moins d'instruments de contrôle et d'obligation laissant aux initiatives privées le soin de régler les problèmes constatés est en effet confirmée et réaffirmée lors de ce sommet :

- refus d'inscrire le principe de responsabilité des firmes commerciales ;
- importance accordée aux acteurs privés avec l'organisation du « *Businness Day* » au SMDD et le succès des partenariats de "type II" -partenariats libres entre entreprise, ONG et gouvernement- avec 280 "contrats" de ce type signés ;
- persistance des problèmes de financements et d'indépendance de l'ONU, notamment vis à vis des firmes multinationales ;
- persistance d'une déconnexion entre, d'une part les essais de régulation des relations entre environnement et développement, et d'autre part, le processus de régulation du libre échange mondial (OMC) qui se développent indépendamment - et souvent en opposition-, en bénéficiant de plus d'autorité, de moyens et de mesures réellement contraignantes. Cependant, sur ce point, une tentative de rééquilibrage a eu lieu avec l'officielle mise sur un pied d'égalité de l'OMC et des *Accords Multilatéraux sur l'Environnement.*

Enfin, une des frustrations ressenties à Johannesburg est issue du contraste entre la richesse des débats et la pauvreté des textes officiels. Celui-ci illustre les limites d'un multilatéralisme qui ne reflète pas encore l'émergence, aux côtés des Etats, des nombreux autres acteurs de la négociation (collectivités locales, ONG, entreprises…) (Hervieu,

[1] Cf. TERRASSON F. (2002), « *Johannesbroufe* », *in* L'Ecologiste n°8, Octobre 2002, p.55. Dans le même sens, cf. également SHIVA V. (2002), « *Détournement de $ommet* », *in* L'Ecologiste n°8, Octobre 2002, p.52-54

2003 : 80)

Loin d'un recentrage de l'économie au sein de la biosphère, c'est plutôt la suprématie du libre-échange et du rôle régulateur des marchés qui est affirmée comme principal moyen pour atteindre les objectifs du développement durable[1]. La privatisation des ressources et de leur gestion, comme l'exemple de l'eau, apparaît ainsi comme la voie privilégiée de résolution des problèmes se posant à l'humanité, alors que nombreux sont ceux parmi les écologistes qui dénoncent au contraire la mondialisation et la généralisation du libre-échange comme principales causes de ces maux[2].

Parmi les diverses avancées variablement soulignées par les observateurs[3], une nous apparaît significative pour cette recherche et mérite d'être soulignée car elle suscite de nombreux espoirs : la reconnaissance et la visibilité accrue des collectivités locales comme acteurs déterminants du développement durable et la prise de conscience par ces dernières de la nécessité d'initier des politiques décentralisées conjointement à tout programme local de développement durable.

En conclusion… Les difficultés à passer de l'émergence d'un discours institutionnel international conciliant environnement et développement à la pratique d'une gouvernance mondiale

Que nous apprend l'histoire du consensus et de l'institutionnalisation internationale du développement durable ? L'adoption généralisée de cette problématique semble s'être effectuée au détriment de son contenu. Les efforts pour concilier des positions jusque là antagonistes ont évacué tout élément susceptible d'être polémique. Le parti pris anthropocentrique de la présentation de la problématique a amené à insister sur les responsabilités vis-à-vis des générations futures, en reléguant au second plan les considérations vis-à-vis de la nature.

Si le développement durable représente l'intérêt indéniable d'avoir créé un espace de débat, de recherche et de médiation entre différentes préoccupations longtemps pensées séparément, il ne propose pas réellement de marche à suivre permettant de venir à bout des contradictions qu'il souligne.

Vingt années auront été nécessaires pour mettre sur pied un discours consensuel mondialement partagé qui articule les rapports problématiques entre environnement et développement en tentant de dégager des voies de résolution communes aux crises écologiques et sociales constatées. Ce discours

---

[1] « *Ce sont surtout les ministres du Commerce qui ont négocié, alors qu'à Rio, c'étaient principalement ceux de l'environnement* ». (Flipo, 2003 : 21)

[2] « *Bien que ces cinquante dernières années aient vu la croissance mondiale quintupler et le volume du commerce mondial multiplié par dix-neuf, le monde a connu pauvreté et désastres écologiques sans précédents. (…) cependant, Johannesburg exige une accélération de ces mêmes politiques économiques !* » GOLDSMITH Z. (2002), « *Lettre ouverte à Kofi Annan* », *in* L'Ecologiste n°8, Octobre 2002, p.24. Cf. également dans le même sens RETALLACK S. (2002), « *Le libre-échange contre la planète* », *in* L'Ecologiste n°8, Octobre 2002, p.48-51

[3] Pour consulter différentes impressions des participants français au SMDD, on pourra notamment se référer au « *Recueil des témoignages des membres du Comité Français pour le sommet mondial du développement durable* » [disponible en ligne www3.agroa21.org/residd-france/] et aux témoignages publiés dans les travaux du PUCA (Garin-Ferraz & Goudet, 2003 : 15-24).

de conciliation entre des problématiques posées jusqu'ici comme antagonistes revêt des caractéristiques sémantiques particulières. Multiforme, malléable, il doit permettre l'adhésion de tous. Cependant, la mise en acte de ce discours se heurte aux difficultés de dépasser les intérêts des Etats particuliers. Dans ce cadre, l'émergence d'une conscience planétaire indispensable pour faire face aux problèmes majeurs de l'humanité tarde à se constituer. Son institutionnalisation au niveau international illustre les formidables espoirs placés comme les difficultés majeures à voir émerger et fonctionner une gouvernance mondiale.

Enfin, l'appui sur les territoires et la nécessité de décliner les stratégies de développement durable régionalement n'apparaissent pas comme des aspects prééminents dans cette institutionnalisation internationale, contrairement aux théories d'écodéveloppement qui précèdent où le lien et la nécessaire adaptabilité en fonction des espaces géographiques et des contextes socio-culturels semblent davantage mis en avant.

B) L'inscription du développement durable dans le cadre français : intégration politico-administrative, traduction juridique et représentations sociales

Après avoir vu comment et sous quelles formes la problématique du développement durable est devenue un objectif partagé des discours des institutions internationales, il s'agit d'observer ici plus spécifiquement comment cette problématique s'inscrit dans le cadre national français aux différents niveaux institutionnels (**B.1.**), juridiques (**B.2.**) et socio-politiques (**B.3.**).

L'inscription dans les institutions, les textes de lois et les esprits est bien une étape cruciale pour la mise en place concrète du développement durable dans l'ensemble des politiques publiques. L'institutionnalisation du développement durable constitue ainsi un enjeu pour l'action comme un élément instructif pour la recherche. Comment mieux observer la consistance du développement durable qu'à travers sa constitution en tant qu'objet politique, juridique et sociologique ?

B. 1. L'inscription politico-administrative du développement durable en Europe et en France

L'Europe et le développement durable *: une intégration par les textes, via les Fonds Structurels et par le soutien à la recherche et aux villes*

Les premières références officielles au développement durable dans les textes datent du traité de Maastricht instituant la Communauté européenne en 1992.

Article 2 du Traité de Maastricht : « *La Communauté a pour mission (…) de promouvoir (…) une croissance durable et non-inflationniste respectant l'environnement* ». Le Traité d'Amsterdam introduit l'article 1-B suivant : « *L'Union se donne pour objectifs de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique (…).* »

Pour la recherche d'un contenu formel associé au développement durable, le droit communautaire n'apparaît d'aucun secours. En effet, l'article 6 (ex article 3-C) du Traité

instituant la Communauté européenne n'en propose aucune définition.

L'article 6 (ex article 3-C du Traité de Maastricht) précise que : *« Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».*

« *Le droit communautaire (…) préconise la prise en compte d'une obligation internationale et non la transposition terme à terme, dans les droits nationaux, d'une locution onusienne : la Communauté doit faire en sorte que sa politique ne fasse pas obstacle à une obligation internationale. Au demeurant, ce que le Traité met en avant, c'est bien la protection de l'environnement : dans la formulation communautaire, le développement durable vient à l'appui de la protection de l'environnement, il lui confère un objectif, mais il ne s'y substitue pas.* » (Cans, 2003 : 211)

C'est bien dans cet esprit qu'est lancé le *Ve programme communautaire d'action pour l'environnement* (1993-1999), intitulé « *Vers un développement soutenable* ».

Le Ve programme communautaire en matière d'environnement prône une nouvelle approche visant à intégrer l'environnement dans les différents secteurs d'activités et les différentes politiques. Cinq moyens d'actions étaient alors identifiés : ○ Promouvoir la planification sectorielle et l'aménagement du territoire intégrant l'environnement ; ○ renforcer la connaissance et la surveillance de l'état de l'environnement et la collecte des données y afférant ; ○ favoriser le recours aux instruments économiques et fiscaux ; ○ renforcer la recherche et le développement de technologies plus économes en ressources et de moindre impact environnemental ; ○ accroître la transparence des processus décisionnels et faciliter la compréhension des problèmes par l'information, la formation et la sensibilisation. Le programme Life devait accompagner ces ambitions par des projets concrets visant l'intégration de l'environnement dans le développement socio-économique.

Il marque une étape visant la mise en œuvre au niveau de l'Union Européenne de l'Agenda 21 adopté à Rio et l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques. Suivra le *VIe programme pour l'environnement* (2000-2006), qui insiste sur la nécessité d'une mise en œuvre plus complète des législations environnementales par les Etats membres.

Parallèlement, l'Europe soutiendra l'objectif de développement durable par l'aide aux initiatives régionales et urbaines. Du côté des *politiques urbaines*, c'est d'abord la publication du *Livre Vert sur l'environnement urbain* en 1991[1], puis le projet "*villes durables*" (1993-1996) où un groupe d'experts sur l'environnement urbain est créé. C'est dans ce cadre que la première *conférence des villes durables européennes* est organisée à Aalborg en 1994, de laquelle sortiront la *Charte d'Aalborg* (par laquelle les collectivités locales signataires s'engagent à œuvrer en faveur d'un développement durable sur leur territoire) et le lancement de la *campagne européenne des villes durables*[2]. Plusieurs conférences suivront (Lisbonne en 1996, Hanovre en 2000…). Parallèlement à cette campagne, est instauré en 1998 un "*Cadre d'action pour le développement urbain durable dans l'Union Européenne*", pour fournir une base légale permettant de financer des initiatives de développement durable urbain dans les villes de l'Union (Héland, 2002).

Pour les *politiques de développement régionales*, l'Europe bénéficie d'un outil important avec ses

[1] Faisant suite au IVe programme d'actions en matière d'environnement (1987-1992), ce document privilégie pour la première fois l'approche intégrée. Pour une analyse des six programmes d'action européens en faveur de l'environnement (1973-2010), cf. (Aggeri, 2001 : 10-20).

[2] « *The European Sustainable Cities and Towns Campaign* » rassemble les collectivités locales signataires de la charte d'Aalborg. [www.sustainable-cities.org]

programmes d'aide au développement régional au titre des Fonds Structurels (*cf. Annexe 1 pour une présentation de la politique régionale européenne*). C'est un puissant instrument d'intégration des objectifs européens dans les politiques territoriales : l'attribution des Fonds Structurels, grâce au principe d'additionnalité et dans un souci de cohérence, est conditionnée à l'attribution d'autre fonds nationaux et/ou régionaux pour les actions soutenues. Le respect des législations environnementales européennes ainsi que des objectifs européens en la matière bénéficie donc d'un certain soutien par l'intermédiaire de ces politiques. C'est dans ce sens, et en respect des différents traités constitutifs de l'Union européenne, qu'il a été décidé de conditionner l'attribution des Fonds et le financement des initiatives communautaires à l'objectif de développement durable.

Etant donné la nature imprécise de cet objectif, on imagine assez facilement les difficultés pratiques de mesures et d'arbitrages des actions à financer que sous-entend cette orientation, difficultés rapidement insurmontables dans des délais d'instruction courts et avec des sommes en jeu aussi considérables. Ainsi, en France, pour chaque DOCUP (*Document Unique de Programmation*) de la période 2000-2006, l'attribution des Fonds Structurels a été conditionnée à l'importance de développer des projets de territoires dans une perspective de développement durable. Un ample dispositif d'évaluation a été échafaudé pour vérifier le respect de cette orientation, et le principe d'une évaluation à mi-parcours a été introduit pour permettre des ré-affectations de fonds européens en fonction des résultats et soutenir ainsi les actions vertueuses. En conclusion, à travers les Fonds Structurels et les directives européenne (eau, déchets, plans et programmes), l'Europe met peu à peu en place un cadre juridique favorisant la mise en œuvre d'un développement durable, sans le doter d'un contenu explicite.

Notre travail de recherche entend, par l'analyse de situations régionales concrètes, préciser le rôle et la portée de ces politiques régionales européennes au regard de l'intégration de l'objectif de développement durable et de sa traduction territoriale à travers l'élaboration des programmes de planification régionale (*cf. deuxième partie*).

L'inscription politico-adminsitrative de ***l'environnement en France*** *: un secteur ballotté toujours en déficit de légitimité*

L'institutionnalisation du développement durable en France se réalise essentiellement dans le sillage de l'environnement. Un rapide détour par l'inscription politico-administrative de l'environnement permet de souligner d'une part la jeunesse de ce secteur d'intervention publique et d'autre part la légitimité réduite dont il dispose. L'environnement a en effet peiné à se construire sur le plan ministériel, marquant une difficile affirmation de ses domaines d'intervention auprès des autres secteurs administratifs. Sa création a relevé d'un processus d'agrégation administrative qui fait d'une liste de problèmes un nouveau champ d'action publique plus ou moins cohérent, comme le montre la thèse de F. Charvolin qui étudie minutieusement la période de construction de ce domaine d'intervention publique en France (1960-1971)[1]. Cette

[1] CHARVOLIN F. (1993), L'invention de l'environnement en France (1969-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, Thèse de doctorat, Institut

institutionnalisation au sein de l'Etat demeure aujourd'hui encore réduite[1]. Dans la pratique, « *le poids des représentants de ce ministère reste très faible face aux puissantes administrations de l'urbanisme, de l'architecture ou de l'industrie, qui prennent en charge la mise en oeuvre d'une grande partie de la législation de protection de l'environnement.* »[2] (Melé, 1998)

Le ministère a d'abord fonctionné comme une administration de mission, rattachée à d'autres ministères sous plusieurs gouvernements[3]. Et ce n'est qu'à partir de 1991 que s'effectue une réelle stabilisation sous la forme d'un ministère autonome, avec la dotation d'une administration territoriale déconcentrée : les *Directions Régionales de l'Environnement* (DIREN). Un partage de responsabilité au niveau régional subsiste cependant entre la mise en oeuvre du contrôle des pollutions industrielles, sous la responsabilité des services déconcentrés du ministère de l'Industrie (DRIRE), et la protection de la nature sous diverses formes (DIREN)[4]. Il n'y a pas eu par contre de création d'un service départemental de l'Environnement, et la responsabilité de la mise en oeuvre de la politique environnementale reste partagée par d'autres administrations[5]. « *L'enchevêtrement des compétences à l'échelle départementale conduit à des conflits entre les différents services de cet échelon.* » (Larrue, 1997 : 101)

Du point de vue des services déconcentrés de l'Etat, les DIREN n'ont donc pas le monopole de la mise en œuvre des politiques environnementales en France et ont des pouvoirs de police limités (Lascoumes, Le Bourhis & Doussan, 1994). L'administration déconcentrée de l'environnement n'a pas réussi à prendre en main l'ensemble du champ de protection de l'environnement. Il n'y a donc pas d'instance locale d'intégration de l'ensemble des programmes environnementaux et les clivages anciens perdurent entre les acteurs techniques chargés de la prévention des pollutions et ceux ayant la responsabilité de la protection de la nature (Lascoumes & Le Bourhis, 1997). L'environnements est donc un objet récent de politiques publiques (création du ministère en 1971 et de ses services

d'Etudes Politiques de Grenoble, 503 p.

[1] Les effectifs et les moyens de ce ministère restent très faibles : en 1995, 496 personnes y travaillaient auxquels s'ajoutaient 1500 personnes pour les services extérieurs ; et la part du budget de l'Etat consacré à l'environnement était passée de 0,03% en 1971 à 0,3% en 1995 (Prieur, 1996). Fin 2002, le ministère bénéficiait d'un peu plus de 2200 postes équivalent temps plein et plus de 4700 pour les établissements publics sous sa tutelle.

[2] La protection du patrimoine reste rattachée en grande partie au ministère de la Culture et la prévention de la pollution et des nuisances est assurée en grande partie par le ministère de l'Industrie.

[3] Au ministère des affaires culturelles en 1974, puis en 1977-1978, au ministère de la qualité de la vie, regroupant les domaines de la jeunesse, les sports, les loisirs et le tourisme, entre 1974 et 1977 ; entre 1978 et 1981 l'environnement fusionne avec l'équipement dans le cadre d'un ministère de l'environnement et du cadre de vie ; en 1986-87, le ministre de l'environnement est un ministre délégué auprès du ministère de l'Equipement. Pendant deux périodes, l'administration de l'environnement pris la forme d'un secrétariat d'Etat en charge de l'environnement (1983-1984 et 1988-1991) auprès du Premier Ministre.

[4] Les DIREN viendront remplacer les *Délégations Régionales pour l'Architecture et l'Environnement* (DRAE). La réforme intervenue en 1991 à la suite du *Plan National de l'Environnement* réunit les DRAE, les SRAE (*Service Régional D'aménagement des Eaux* dépendant jusque là du ministère de l'Agriculture) et dans certains cas, les SHC (*Services Hydrologiques Centralisateurs* dépendant avant du ministère de l'Equipement). Cependant, cette unification n'a pas englobé les DRIR (*Directions Régionales de la Recherche et de l'Industrie*, services extérieures du ministère de l'Industrie) auxquelles on accolera un E pour Environnement (DRIRE) et qui resteront séparées du ministère de l'Environnement.

[5] La responsabilité des compétences environnementales est partagée au niveau départemental entre les *Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt* (DDAF), les *Directions Départementales de l'Equipement* (DDE) et les *Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale* (DDASS).

extérieurs en 1991), dont la légitimité reste encore faible par rapport à d'autres secteurs d'intervention publique mieux installés (équipement, agriculture, industrie, ...) et qui ne bénéficie que de peu de moyens matériels et d'autorité politique.

Au milieu des années 90, la « *demande d'inclusion de la durabilité des ressources dans la gestion des territoires a amené logiquement à se rapprocher de l'aménagement des territoires et des démarches de planification territoriale.* » (Rouxel & Rist, 2000 : 26) Le rattachement de la DATAR au ministère de l'Environnement en 1998 pour constituer le nouveau *Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement* (MATE) traduit explicitement cette nouvelle donne environnementale de l'aménagement du territoire. Le MATE est confié à Dominique Voynet, leader des Verts, principal parti écologiste français. « *L'environnement et l'aménagement sont pour la première fois gérés ensemble, toutefois un ministère de l'équipement conserve la majeure partie des compétences dans les domaines des infrastructures, des transports et du logement.* » (Melé, 1998) Si la réunion de ces deux segments administratifs n'a pas fait disparaître les conflits d'intérêts, elle marque la nécessaire intégration entre ces deux champs d'intervention. Cependant, l'organisation interne du MATE montre que cette "union" reste formelle et peu fonctionnelle puisque la DATAR reste séparée géographiquement et structurellement du reste des services du MATE. Ce mouvement d'intégration culmine avec la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (LOADDT) de 1999 qui réforme en profondeur la politique d'aménagement du territoire et lui assigne l'objectif central de développement durable (*cf. chapitre 2*).

Cependant, cette union ministérielle ne résistera pas au changement de majorité gouvernementale en 2002. Le gouvernement sépare à nouveau l'aménagement du territoire, qui est rassemblé dans le *ministère de la Fonction Publique, de la réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire*, et l'environnement, qui devient le *ministère de l'Ecologie et du Développement Durable* (MEDD), confirmant un glissement sémantique entre "*Environnement*" et "*Ecologie et Développement durable*", les seconds se substituant au premier. Ce glissement, effaçant les expériences et les représentations antérieures associées à l'environnement, n'est pas neutre et mérite une attention particulière.

A cette occasion, Lionel Charles et Bernard Kalaora, respectivement philosophe et sociologue, ont parlés de "*stratégie du vide*" et se sont demandés si l'environnement ne passait pas *du ministère de l'impossible à l'administration de l'oubli* ?

« *L'incongruité des mots relève d'une magie de l'arbitraire qui prétend dans un même mouvement nommer et engendrer le monde. (…) Cette parole doit apparaître vide, sans contenu, sans référentiel pour produire l'effet de surprise, de sidération et donc d'amnésie escompté, ouvrant une voie imaginaire à la nouveauté. Elle réinvente ainsi une virginité à une structure qui a beaucoup perdu de sa capacité d'innovation, d'impulsion et d'accompagnement des dynamiques sociales, plutôt isolée et au poids limité, restreinte aux domaines législatifs et réglementaires, par une opération sans grand risque. On peut à ce propos parler de stratégie du vide.* » CHARLES L. & KALAORA B. (2003), « *Environnement : du ministère de l'impossible à l'administration de l'oubli ?* »,pp.58-60 *in* Natures Sciences Sociétés, 2003, vol. 11, n°1

Ce baptême ministériel pour le développement durable achève une médiatisation relativement lente et tardive en France mais qui devient généralisée, en le constituant en tant que secteur à part entière de l'action publique. Se faisant, cette intronisation ministérielle peut également représenter un enterrement de la problématique du développement durable pour ne garder que l'image, le label « développement durable ». La relégation du *secrétariat d'Etat au développement durable* aux confins de l'organigramme

ministériel, en tant qu'annexe du MEDD, laisse des doutes quant aux capacités pour cette structure de mener une politique interministérielle ambitieuse d'intégration transversale des différents enjeux liés au développement durable. Sa position marginale pour un objectif fondamentalement transversal souligne une certaine contradiction des objectifs. La nomination en juillet 2004 d'un *délégué interministériel au développement durable* auprès du Premier ministre peut marquer une volonté de remédier à cette situation.

***La France et le développement durable** : une intégration tardive, principalement par l'environnement*

Le rapport Brundtland ne marquera pas les esprits en France -très peu de scientifiques français ont participé aux travaux de la CMED (cf. *supra* A. 3)-.

Jacques Theys rappelle brièvement les conditions en Europe à cette période : « *En 1987, toute l'Europe continue de gérer les conséquences de la crise commencée en 1973 ; la priorité est aux restructurations industrielles. Macinstosh vient à peine de mettre sur le marché son premier ordinateur individuel. Le mur de Berlin n'est pas encore tombé. Personne ne sait ce qu'est l'effet de serre. Il n'est pas étonnant que le "développement durable" soit perçu en France avec la plus grande indifférence – comme un nouvel avatar de la bonne conscience anglo-saxonne.* » Theys, 2000a : 227

Il faudra attendre Rio pour un début de médiatisation du terme dans la presse nationale. Un recensement de l'occurrence du terme "développement durable" dans *Le Monde* et *Les Echos* depuis 1987 montre que l'utilisation du terme dans ces deux quotidiens ne décolle réellement qu'à partir de la conférence de Rio en 1992[1] (Aggeri, 2001). En France, la préparation du sommet de Rio a été effectuée par le ministre de l'Environnement seul. Le rapport présenté par la France a été confié à une agence spéciale et n'a pas été discuté à une échelle plus large (Larrue & Di Pietro, 1999). Et une conférence internationale a été organisée à l'occasion[2].

De retour de Rio, la France s'engage timidement dans la voie du développement durable. La *Mission interministérielle à l'effet de serre* (MIES) est créée en 1992 mais son action est limitée dans un premier temps à la préparation des positions nationales dans les négociations sur le changement climatique au niveau international[3]. Et la *Commission française du développement durable* (CFDD) est créée à la suite du sommet de la Terre[4]. Une réelle dynamique au niveau politico-administratif s'engage en 1996 avec le lancement des assises régionales puis nationales (décembre 1996) du développement durable, assisses qui

[1] Le terme apparaît 1 fois en 1988, 9 en 1990, 19 en 1991, 46 en 1992, 137 en 1999, 119 en 2000. Résultats d'une recherche menée sur la base de données Europresse (Aggeri, 2001)

[2] La conférence « *Les racines du futur* » s'est tenue à Paris en décembre 1991 et a réuni 850 ONG.

[3] Un premier *programme national d'action* sera défini en 1993, puis revu en 1995 et en 1997. La MIES a été rattachée au 1er Ministre en 1998 tout en restant à disposition du Ministère de l'Environnement. En 2000, un nouveau *Programme national de lutte contre le changement climatique* a été adopté, en cohérence avec les objectifs souscrits par l'Europe et la France dans le cadre du protocole de Kyoto (MIES, Programme national de lutte contre le changement climatique, mars 2000, 220 p. [http://www.effet-de-serre.gouv.fr]).

[4] Conformément à l'Agenda 21 (chapitres 38 et 40) qui proposait de créer des structures de coordination nationale pour l'application des textes signés à Rio, la CFDD sera créée auprès du Premier Ministre par décret en mars 1993. Elle sera ensuite installée au Ministère de l'environnement. La CFDD a émis des rapports globaux en 1995, 1996 et 1997, et des rapports spécifiques en 1998 (emploi, méthodes économiques, eau), et en 1999 sur "la diversité biologique". En 2000, la Commission a émis des avis sur des questions telles que les OGM, la brevétabilité du vivant, les mécanismes de flexibilité de Kyoto ou le principe de précaution… En mai 2003, s'estimant "censurés", les membres actifs ont démissionné.

aboutiront à la rédaction d'une *Stratégie nationale du développement durable*.

Cette stratégie sera présentée à la *Commission des Nations Unies pour le développement durable* en avril 1997. Elle proposait 3 axes : ○ prendre en compte le long terme dans les décisions ; ○ mieux intégrer les exigences du développement durable dans les politiques publiques, notamment l'agriculture, l'énergie, les infrastructures ; ○ valoriser les atouts de l'espace, notamment par les Agendas 21 Locaux, les transports urbains… Pour ce faire, elle proposait des outils tels que l'action éducative, les instruments économiques, la participation accrue aux processus de décision.

La préparation de cette stratégie a permis de constater que le développement durable se propageait inégalement au sein de l'administration avec un net contraste entre la relative avancée des *« ministères qui préparent les choses »* par rapport à la méconnaissance du concept du côté des *« ministères qui préparent les hommes »*[1] (Landais, 1998 : 7). En 1996 également, la CFDD est transférée au ministère de l'environnement et le titre de son rapport 1997 « *De la prise de conscience vers la mobilisation* » illustre l'état d'avancement à cette époque.

Par ailleurs, des procédures contractuelles environnementales voient le jour, permettant l'appropriation du développement durable par les collectivités locales : *Chartes pour l'environnement*, *Agenda 21 Locaux*… Pour soutenir et dynamiser ce mouvement, le ministère de l'Environnement a lancé en juillet 1997 son premier appel à projets intitulé « *Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux* », en association avec d'autres ministères, et des agences publiques comme l'Ademe. Ce programme visait à introduire le concept de développement durable dans les politiques locales, à développer les chartes locales d'environnement et à diffuser les résultats des expériences les plus intéressantes. Un second appel à projets a été lancé en février 2000, en insistant sur la dimension économique du développement durable, relativement absente des projets du premier appel. Parmi les 29 projets lauréats, ce sont logiquement et très largement des villes, communautés de communes ou d'agglomérations qui ont été retenues, mais il faut souligner l'ouverture à des projets d'envergure territoriale plus large, notamment en retenant une *Agence régionale pour l'environnement* (l'ARPE de Midi-Pyrénées pour son réseau de villes durables), un *Parc Naturel Régional* (PNR du Périgord Limousin pour un projet de nouveau service public) et même un *Conseil Régional* en tant que co-partenaire (le Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais pour l'élaboration d'outils d'aide à la décision dans le domaine social[2]). Un troisième appel à projet a été lancé en mars 2003, faisant suite au *Séminaire intergouvernemental sur le développement durable* tenu en novembre 2002. Il était notamment orienté vers des projets mettant en œuvre une *haute qualité en termes de développement durable* et insiste sur le *volet social* avec le respect de critères *de cohésion et d'équité sociale et spatiale*. Le nombre des ministères partenaires est considérablement étoffé[3].

---

[1] « *En France, les Assisses du développement durable, qui se sont tenues en 1996, ont donné une image du niveau de pénétration du concept de développement durable dans les préoccupations des responsables de l'action publique. L'indigence des contributions des "ministères qui préparent les hommes" (Education, Culture, etc.) contrastait avec la percée d'une culture de la durabilité dans les contributions des "ministères qui préparent les choses" (Industrie, Equipement, Agriculture, Aménagement du territoire).* » (Landais 1998 : 7)

[2] Avec le département et l'association ARIANE pour le projet CRESUS 21 : « *lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la citoyenneté : outils d'aide à la décision pour un Agenda 21 local* »
Dans le prolongement de cette dynamique, on retrouve également la région Nord-Pas-de-Calais, seule cette fois, dans le 2ème recueil de « *Villes et développement durable : des expériences à échanger* » publié par le MATE en février 2000 pour « *la réalisation d'un lycée de Haute Qualité Environnementale (HQE) à Calais* ».

[3] Avec notamment ceux des affaires étrangères, de la coopération, des affaires sociales, du travail et de la solidarité, de la culture, de l'intérieur, de la fonction publique, auxquels s'ajoutent des organismes publics, des

Les initiatives nationales liées au développement durable ont été assez longues à démarrer et d'une ampleur limitée. De formes hétérogènes mais toujours relativement proches du secteur de l'environnement, elles ont essentiellement été confiées à des organismes de réflexion sans réel pouvoir et relativement isolés. Par contre, au niveau juridique, de réelles avancées ont été menées dans le domaine de l'aménagement du territoire, sans que les références au développement durable renvoient à des concepts juridiques explicites et définis.

B. 2. Le développement durable dans le droit interne français : un impératif plus politique et incitatif que contraignant et normatif

Olivier Godard note que le développement durable va devenir un élément incontournable des discours par son inscription dans les textes, comme la notion d'environnement avant lui. « *Effet de mode ? Sans doute, mais pas seulement : une fois inscrite dans les doctrines et le droit, cette référence va peu à peu s'imposer comme un élément permanent de la rhétorique collective, d'abord chez les militants et les experts, puis dans les administrations et les divers rouages publics concernés par le développement et l'environnement.* » (Godard, 1994 : 310) Les récentes lois sur l'aménagement du territoire ont consacré l'objectif et la perspective du développement durable pour les politiques publiques territoriales. L'inscription progressive du développement durable dans le droit français est étudiée ici, ainsi que ses implications juridiques et les attentes et les craintes liées à cette évolution. Soulignons tout de suite l'extrême rareté des travaux de juristes sur cette question (Ost, 2001 ; Charbonneau, 2001a, 2001b ; Cans, 2003 ; Kiss, 1999)[1].

Historiquement, les premières lois liées à la protection de la nature remontent à 1922[2], et par la suite l'environnement ne fait son entrée à part entière dans le droit français qu'en 1976[3], à la suite de la création du premier *ministère de la Protection de la Nature et l'Environnement* en 1971. Passant d'une logique de conservation à une logique d'anticipation, une nouvelle série de mesures législatives marquera au début des années 1990 un tournant orienté vers la gestion des ressources naturelles, avec la loi sur l'eau, la loi "Déchets", la loi contre le bruit en 1992, la loi "Paysage" en 1993.

Et c'est en 1995 avec la *loi relative au renforcement de la protection de l'environnent*, dite loi "Barnier", que le développement durable fait son entrée solennelle dans le droit interne français en même temps qu'y sont introduits les principes de précaution, d'action préventive et de correction à la source, de pollueur-payeur et de participation.

L'article 1er, modifiant l'article L. 200-1 du code rural, indique que « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces végétales et animales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection et leur gestion doivent concourir, en respectant l'objectif de développement durable, à ne pas compromettre la capacité de répondre aux besoins des générations futures.* » (article I-1) Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement.

associations et des entreprises.

[1] Signalons qu'une chronologie juridique complète du développement durable en France est disponible depuis mi-2004 sur le site de l'*Action Concertée Incitative* "*Instituer le développement durable*" [http://www.aciidd.net]

[2] loi de 1922 sur les forêts de protection et loi de 1930 sur les sites classés ou inscrits

[3] loi relative à la protection de la nature de 1976 instaurant les études d'impact, les réserves naturelles, etc.

Cette loi constitue la première réponse législative explicite aux engagements pris par la France trois ans plus tôt à Rio. A ce sujet, Chantal Cans parle d'une « *introduction forcée* », sous la pression des parlementaires désirant ajouter le développement durable aux côtés des autres principes généraux, qui, eux, bénéficiaient de définitions issues de normes supérieures « *On doit retenir de cette intégration en droit interne trois enseignements : il n'était nullement dans l'intention du gouvernement de lui conférer une portée juridique ; les tentatives parlementaires en ce sens ont échoué, puisque les amendements visant à le classer dans les "principes" n'ont pas été votés ; enfin, la loi a fixé un "objectif" qui doit guider les politiques publiques sans véritablement l'asseoir sur des critères normatifs.* » (Cans, 2003 : 213)

Enfin *la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie* de 1996 délaisse une logique sectorielle et tente pour la première fois de développer une approche plus transversale en prenant position dans le champ des transports et des déplacements (avec l'établissement des *Plans de Déplacements Urbains* (PDU) par exemple).

Une diffusion ininterrompue dans les textes de lois mais une absence de sens juridique

Chantal Cans observe que si l'insertion de ce terme dans le droit français se situe dans le prolongement d'une juridicisation du vocabulaire technique lié à l'environnement[1], il s'en détache malgré tout nettement en ce sens que, contrairement aux notions précitées qui recouvrent des réalités scientifiques, le développement durable est « *une locution dont nul texte n'a pu, jusqu'à présent, offrir une définition concise.* » (Cans, 2003 : 210) En se référant au *Code de l'Environnement*, le développement durable est qualifié d'"objectif", puis décliné dans des textes postérieurs sous d'autres termes telles que "principe", "idée", "concept", "politique", "perspective", autant de qualificatifs qui ne sont pas d'égale valeur au regard du droit (Cans, 2003 : 212). Et la présentation du développement durable fournie par le *Code de l'Environnement* se réfère à d'autres notions elles-mêmes non définies préalablement et donc tout aussi floues juridiquement telles que les « *générations futures* » ou le « *patrimoine commun de la nation* ».

Le développement durable figure actuellement à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement. Sans en donner de définition précise, il résulte de la combinaison de ses I et II que :

- la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, ressources et milieux naturels, des sites et paysages, de la qualité de l'air, des espèces animales et végétales, de la diversité et des équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation ;

- elles sont d'intérêt général

- et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

A la suite de la loi du 2 février 1995, il s'effectue une pénétration ininterrompue du développement durable dans un grand nombre de textes. Et en premier lieu dans le domaine de l'aménagement du territoire puisque *la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire* (LOADT) du 4 février 1995, publiée quelques jours après la loi "Barnier", associe le développement durable à la notion d'aménagement.

[1] Comme les notions de « biocénose », d'« écosystème », ou encore de « biotope », introduit dès la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature ou plus tard la « biodiversité ».

L'article 2 de la loi n°95-115 relative à l'aménagement du territoire précise que le *« schéma national d'aménagement et de développement du territoire fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement durable ».*

Cette association sera renforcée par la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (LOADDT) de juin 1999, qui tente de fournir des références communes à l'action territoriale.

Comme le déclare l'article 1er de la LOADDT : « *La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national, le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement….* »

A cette occasion, c'est l'aménagement qui faillit devenir "durable" dans le premier projet de loi, comme le rappelle Romain Lajarge[1]. La loi "Voynet" officialise le rôle des collectivités locales dans le processus d'application concrète des principes du développement durable en prévoyant que leurs programmes d'actions suivent les principes de l'*Agenda 21*.

L'article 22 de la LOADDT précise que les groupements de communes devront élaborer une « *charte de pays (...) ou d'agglomération (...)* », laquelle « *exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les Agendas 21 locaux du programme "Action 21", qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro.* »

Juste à sa suite, la *loi d'orientation agricole* du 9 juillet 1999 propose les *Contrats Territoriaux d'Exploitation* (CTE) en faveur d'une intégration des principes du développement durable dans les stratégies des exploitations agricoles. Ce tournant dans la gestion des territoires marqué par la LOADDT est renforcé par la *loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* du 12 juillet 1999, dite loi "Chevénement", qui instaure une meilleure adéquation entre territoire administré et territoire fonctionnel. Et à sa suite, la *loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain* du 13 décembre 2000 (loi SRU) modifie profondément la planification locale, répondant ainsi aux critiques adressées aux plans et aux modèles d'aménagement autoritaires, en réformant les *schémas directeurs* et les *Plans d'Occupation des Sols* (POS) au profit des *Schémas de Cohérence Territoriale* (SCOT) et des *Plans Locaux d'Urbanisme* (PLU), documents d'urbanisme et de planification moins rigide et plus transversaux[2]. Ces différentes lois participent au renouvellement de la planification stratégique en y inscrivant les enjeux du développement durable (Héland, 2002).

Ainsi, selon l'article L. 123-3 de cette loi, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) doit présenter, « *à partir d'un diagnostic, le plan d'aménagement et de développement durable de la commune.* »

L'inscription juridique du développement semble osciller entre proclamation incantatoire et simple référence partagée à défaut d'être précisée. « *Si la locution a fait florès, les formulations employées reflètent une grande diversité conceptuelle. La plupart du temps, l'évocation du développement durable trouve sa place dans l'article 1er des textes, ce qui renforce notablement son caractère proclamatoire.* » (Cans, 2003 : 212) La lecture des textes montre en effet des approches pour

[1] « *(...) l'aménagement (...) avait été, dans la première mouture de la loi d'orientation de 1999, appelé aménagement durable avant que les railleries de l'opposition ne permettent de rectifier l'erreur d'emplacement de l'adjectif.* » (Lajarge, 2000 : 196) Voir à ce propos les premiers échanges en séance plénière du débat à l'assemblée nationale. [www.assemblee-nationale.fr]

[2] Ainsi, selon l'article L. 123-3 de cette loi, le *Plan Local d'Urbanisme* (PLU) doit présenter, « *à partir d'un diagnostic, le plan d'aménagement et de développement durable de la commune.* »

le moins polysémiques de l'expression. Cependant, si le caractère proclamatoire du développement durable, sous ces multiples formulations, n'échappe à personne, Chantal Cans précise que la chose n'est « *ni nouvelle ni propre au domaine de l'environnement.* »[1] L'auteure en conclut à une absence de sens juridique[2].

Au début de l'été 2003, le garde des sceaux a annoncé un *projet de loi constitutionnel relatif à la Charte de l'environnement*[3]. Ce projet doit modifier le préambule de la Constitution et le projet de Charte affirme dans son article 6 que : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social.* » La Charte dote également le principe de précaution d'une valeur constitutionnelle, et en précise également les limites (en cas de dommages *irréversibles*, les autorités *publiques* doivent mettre en œuvre des mesures *provisoires et proportionnées*)[4]. Ce faisant, si cette démarche témoigne d'une consolidation nette du droit de l'environnement, il semble que les mêmes flous juridiques persistent (« *l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains* », « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à la santé.* ») et l'absence de sens juridique perdure en ce qui concerne la notion de développement durable, qui semble plus proclamé que précisé.

L'inscription juridique du développement durable remplit des fonctions politiques de substitution et de légitimation

S'il y a une absence de fonction juridique, des fonctions politiques peuvent être reconnues à l'inscription juridique du développement durable. Chantal Cans en distingue deux :

- **Une fonction de substitution** : *« le développement durable se substitue peu à peu, dans le vocabulaire, aux termes de « protection, préservation, conservation »* » (Cans, 2003 : 216). L'auteure dénonce un « *artifice terminologique* » ayant une fonction d'opacification. « *L'utilisation excessive de la locution renforce les approches anthropocentristes de l'environnement, aux dépens d'une approche protectrice d'un ensemble de facteurs extérieurs à l'homme.* » (Cans, 2003 : 217) La banalisation du terme "durable" utilisé pour qualifier toutes sortes de politiques sectorielles pourrait ainsi conduire à une

[1] L'auteure cite Georges Rouhette : *« apparemment, ces proclamations paraissent relever davantage de la rhétorique que de la législation positive »* ROUHETTE G. (1999), « *L'article 1er des lois* », pp. 47-48 *in* MOLFESSIS N. (*Dir.*) (1999), Les mots de la loi, Economica, Paris, cité par (Cans, 2003 : 214).
Comme le souligne Jean-Marie Pontier, la loi *« a acquis des fonctions médiatiques qu'elle n'avait pas auparavant (...) une fonction fantasmatique, qui consiste à être l'écho normatif de fantasmes qui agitent la société et qui peuvent correspondre à une certaine réalité, mais une réalité transformée, généralement amplifiée sous l'effet de la médiatisation des moyens de communication de masse, la médiatisation ayant un effet de récursivité sur la réalité* » (p. 60, PONTIER J.M. (2000), A quoi servent les lois?, D.2000, cité par Cans, 2003)

[2] « *Devant un tel vide conceptuel, la multiplication de la référence illustre un engouement des pouvoirs publics pour le slogan (...). Et le juriste reste penaud face à de tels qualificatifs ... Ni la formulation de l'article L.110-1 du code de l'environnement, ni les formulations fantaisistes postérieures ne semblent créatrices de droits ou d'obligations.* » (Cans, 2003 : 214)

[3] Cf. « *Le « droit à l'environnement entre dans la Constitution* », Le Monde, 26 juin 2003, p.1 & 7

[4] Article 5 du projet de Charte de l'environnement présenté au Conseil des ministres le 25 juin 2003 : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.* »

occultation d'obligations juridiques. Ainsi, certaines opérations considérées comme "exemplaires au regard du développement durable", qu'aucun contenu juridique n'accompagne, pourrait à l'extrême servir à détourner l'attention d'obligations juridiques bien réelles, aboutissant à l'extrême à des situations d'« *anti droit* ».

- **Une fonction de légitimation** : *« il s'agit de légitimer des politiques publiques ou des stratégies d'entreprises qui n'ont pas pour objet principal la protection de l'environnement (agriculture, forêt, transports ferroviaires, banques, cours des comptes…) : le développement durable ne "remplace" rien, puisque la protection de l'environnement n'a jamais été au centre des préoccupations en cause, mais il habille une stratégie pour l'auréoler de "vert".* » (Cans, 2003 : 216) Pour les entreprises s'offrant « *une virginité environnementale* »[1], l'auteure compare cette récupération à ce qui a pu s'opérer pour l'environnement précédemment, où des initiatives privées se sont emparées de l'argument publicitaire de la protection de l'environnement, ne faisant ainsi « *que devancer l'intervention de normes juridiques qui sont venues, depuis, limiter des productions particulièrement polluantes. Ceux qui se prévalent aujourd'hui du développement durable suivent la même démarche.* » (Cans, 2003 : 218) Par contre, la récupération et la pénétration de ce vocable dans les sphères politiques, institutionnelles et associative lui semblent plus intrigante et elle l'associe à un phénomène d'« *appropriation par effet de mode* » qui voisine avec un sentiment de saturation, rejoignant ici bon nombre d'auteurs : *« un discours politique qui, aujourd'hui, ne se référencerait à aucun moment à la « durabilité » serait pour le moins « incorrect ».* » (Cans, 2003 : 218)

Ces deux idées se rapprochent de celles développées par Yannick Rumpala, qui démontre un phénomène d'économisation des politiques environnementales, dans laquelle le développement durable aurait une fonction d'opacification, et qui voit dans le passage par le développement durable un « *point de passage obligé* » dans la conception de toutes les politiques actuelles (Rumpala, 1999 : 2000).

Chantal Cans met en garde contre une « *apparence de droit* » qui risquerait de ne plus être qu'un « *droit des apparences* »[2], tant les risques d'occultation desservant et affaiblissant le droit de l'environnement sont réels. En participant à faire prévaloir les vues "développementistes" au détriment des perspectives "protectionnistes", le développement durable dans le contexte du droit français mettrait en avant la préoccupation du développement économique, au détriment de celle de la protection de l'environnement, notamment extra-humain, fondamentalement plus désintéressée et, paradoxalement, empêcherait des approches systémiques au profit d'une approche exclusivement anthropocentriste de l'environnement. « Cette *inexistence juridique se heurte à une prégnance forte du discours politique, ou le développement durable apparaît comme un slogan dangereux pour l'avenir du droit de l'environnement et pour le maintien d'une politique de protection. Le développement durable ne nous semble aucunement synonyme de protection de l'environnement, ni de sauvegarde des ressources et des richesses naturelles.* » (Cans, 2003 : 212)

[1] Cf. Le Monde du 19 février 2002 : « *Le développement durable, nouveau passage obligé des entreprises* ».
[2] Le titre de l'article sur lequel nous nous basons reflète cette idée : « *Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences* » CANS C. (2003), AJDA n°5/2003, 10/02/2003, pp. 210-218

Au final, cette inscription juridique entérinerait la "vague" du développement durable, illustrant de nouvelles préoccupations politiques, légitimant de nouvelles interventions publiques et permettant le passage à un nouveau registre de justification de l'action publique, l'installation progressive d'un autre *ordre de grandeur*, comme le décrivent Claudette Lafaye et Laurent Thévenot[1] (Lafaye et Thévenot, 1991).

L'absence de sens juridique ici constatée vient appuyer notre démarche. L'intérêt pour la mise en œuvre pratique du développement durable et pour la portée des injonctions réglementaires qui l'accompagnent justifie bien un détour par les territoires, plus précisément par l'observation de l'action au niveau des territoires régionaux, d'autant plus riche que le développement durable ne s'y appliquera aucunement d'une manière normative unique et fixe. Quelles influences, quelles distorsions, quelles appropriations et, finalement, quelles traductions pourront ou ne pourront pas effectivement se réaliser dans l'action (la conception à plusieurs des programmes régionaux de planification contractualisée) et selon quelles modalités ? Le développement durable est-il un objet de négociation, et comment se comporte-t-il en tant que tel ?

Après avoir observé l'institutionnalisation du développement durable en France, tardive et essentiellement par le biais de l'environnement, ainsi que sa traduction juridique qui lui confère davantage un caractère proclamatoire qu'un statut effectif en tant que principe de droit, nous voulons achever notre compréhension de la constitution et de la structuration concrète de la problématique du développement durable dans le cadre français par un détour par la sociologie et la science politique, afin de mieux comprendre comment la population et la classe politique se représentent les questions d'environnement et les enjeux du développement durable.

B. 3. La perception de l'environnement dans l'opinion française et la reconnaissance socio-politique du développement durable

Pour ce faire, nous procédons en deux temps : tout d'abord, comment s'est constitué l'environnement en question de société dans l'opinion française ? Et ensuite, comment se positionnent les différents partis par rapport aux enjeux environnementaux et à la question du développement durable ?

La perception de l'environnement dans l'opinion française

Des enquêtes successives de l'*Observatoire Interrégional du Politique* (OIP) menées en 1989, 1992, 1999 (Dupoirier, 1999) et 2001 (OIP, 2003) nous renseignent sur la perception de l'environnement et de son évolution dans l'opinion française. D'autres travaux comme ceux de l'IFEN (Dobré, 1995), du CREDOC (Rochefort, 2001), du programme « *Science, Environnement et Société* » (PROSES sous l'égide de la *Fondation Nationale de Science Politique*[2])

[1] Déclinant la thématique de l'ouvrage écrit avec Luc Boltanski : *De la justification, les économies de la grandeur* (Boltanski et Thévenot, 1991).

[2] Voir notamment les cahiers du PROSES n° 3 « *Le Vert et le Rose : le poids de l'environnement et du social chez les militants Verts français* », n° 6 « *Les représentations sociales de l'effet de serre* » et n°7 « *Les parlementaires et l'environnement* » [disponibles en ligne http://www.proses.sciences-po.fr]

ou encore de l'*Observatoire des Pratiques et des Représentations Sociales de l'Environnement* (OPRESE, créé en 2003 sous la responsabilité de l'IFEN) viennent prolonger et renouveler ces analyses.

L'émergence de nouveaux enjeux environnementaux dans les sociétés industrielles débute il y a une quarantaine d'années (cf. *supra* Section I). Ils se traduisent ensuite politiquement par la création de partis Verts durant les années 1980 (*cf. Annexe 2 pour des éléments de chronologie*). Selon les enquêtes du CREDOC, l'environnement est une préoccupation largement ressentie par la société française depuis la fin des années 1980, avec un contenu évolutif passant d'un simple sentiment subjectif d'une "dégradation de l'environnement" à des préoccupations beaucoup plus explicites (air, eau, bruit, risques, déchets…). « *Ce qui est apparu au départ comme un slogan assez flou rejoint désormais pour nos concitoyens tout un tas de soucis de la vie quotidienne : rhinite à répétitions des jeunes enfants, troubles somatiques de leurs parents, nuisances sonores diverses...* » (Rochefort, 2001 : 11)

Le début des années 1990 et la période de 1992 semble marquer un pic de la sensibilité écologiste dans l'opinion française[1], grâce à une forte médiatisation notamment autour de la campagne des élections régionales et les événements internationaux comme le sommet de la Terre à Rio, et avant que l'ensemble des partis traditionnels ne récupèrent les thèmes écologistes, en les intégrant, avec plus ou moins d'adresse, dans leurs programmes (cf. *infra* les positions des partis pour les élections présidentielles de 2002).

Aujourd'hui, les préoccupations environnementales semblent plus stabilisées dans l'opinion, obéissant moins à des effets de modes qu'à une sensibilisation plus profonde. Cependant, les risques diffus (nucléaire, transport de matière dangereuse…) semblent relativement moins inquiéter que les atteintes localisées et perceptibles à l'environnement (comme les décharges sauvages ou la pollution de l'eau), qui par leur dispersion sur le territoire et/ou par leur médiatisation frappent plus directement l'opinion de la population au quotidien.

Les différentes enquêtes montrent une territorialisation des sensibilités environnementales en fonction des enjeux régionaux[2] qui semble contraster avec le sentiment diffus de "gravité de tous les dangers" observé en 1992. Ainsi, les habitants des petites agglomérations ont un sentiment de détérioration de leur environnement nettement moindre que les populations urbaines[3]. Et c'est dans les régions fortement urbanisées et industrialisées comme Île-de-France, PACA et Rhône-Alpes que le sentiment de détérioration passé et à venir est le plus prononcé. En règle générale, il ressort que le

[1] La proximité déclarée à un mouvement écologiste est de 14% en 1999 au lieu de 26% en 1992 ; l'attirance pour les associations de défense de l'environnement n'est plus que de 43% en 1999 au lieu de 66% huit ans auparavant (Dupoirier, 1999).

[2] La perception des risques en matière de pollution des eaux, de pollution agricole et de dépeuplement est plus forte dans des régions où la part agricole du PIB régional est importante ; *idem* pour la perception des risques industriels. La défiguration du paysage est plus sensible dans un groupe de région à forte urbanisation (Dupoirier, 1999).

[3] 19 % des personnes vivant dans une agglomération de moins de 2 000 hbts estiment que leur environnement s'est détérioré contre 31 % dans les agglomérations de plus de 100 000 hbts et 36 % dans l'agglomération parisienne (OIP, 2003).

jugement des Français sur leur environnement se forme essentiellement sur une réalité "objective" telle qu'ils l'appréhendent "là où ils vivent" (OIP, 2003). La proximité à des nuisances et les gênes ressenties au quotidien induisent donc différentes sensibilités dans l'appréciation de l'urgence et des priorités à donner aux problèmes.

Au niveau des comportements, le civisme environnemental se développe, sauf en ce qui concerne l'usage de la voiture, paradoxe que l'on retrouve dans toutes les enquêtes s'intéressant aux comportements face à la mobilité : les français se déclarent très majoritairement favorables au développement des transports collectifs en ville et simultanément, aussi majoritairement pour le recours à la voiture concernant leurs comportements individuels, même en cas d'offres équivalentes. La remise en cause de la mobilité individuelle s'avère donc très mal aisée tant celle-ci apparaît à l'évidence appartenir davantage au registre de la liberté individuelle qu'à celui de la responsabilité.

Ainsi, dans la hiérarchisation des comportements très condamnables vis-à-vis de l'environnement, "*l'usage de la voiture plutôt que des transports en commun, à durée de trajet égale*" est le seul comportement qui suscite la tolérance (12% seulement le condamne contre 41% par exemple pour celui de "*ne pas payer dans les transports en commun*"). « *Même au nom du combat contre la pollution dont ils se font les hérauts, les Français ne semblent donc pas prêts à modifier leurs pratiques individuelles de déplacement.* » (Dupoirier, 1999) De la même manière, les français sont largement favorables à la sanction financière d'un certain nombre de comportements susceptibles de menacer l'environnement (jeter des déchets dans la nature (73%), ne pas respecter la réglementation des sites naturels (62%) ou la propreté des lieux publics (60%)) mais se montrent à nouveau très indulgents pour l'usage de la voiture (utilisation de véhicules polluants, lavage de la voiture en cas de sécheresse ne justifient de fortes amendes que pour moins de 40 % des interviewés). Dupoirier, 1999

Une analyse plus fine révèle l'existence de clivages sociaux, générationnels et territoriaux. Le souci environnemental n'est pas univoque et peut recouvrir diverses positions, entre critique savante et réaction protestataire. Et il y a également une structuration de la perception des dangers par des effets générationnels, qui entraîne un renouvellement de la problématique environnementale.

« *Globalement, la sensibilisation aux enjeux environnementaux est très diffuse même si elle se fonde sur deux logiques sociales et culturelles fort différentes. Il y a d'abord la "critique savante" de catégories sociales à fort capital culturel, qui dénoncent les conséquences négatives du développement scientifique et technique. Ces catégories dramatisent, moins que la moyenne, les dangers qui pèsent sur leur environnement, mais elles sont les plus ouvertes aux réglementations contraignantes et les plus sévères à l'égard des comportements non écologiques. La seconde logique trouve sa source dans l'humeur protestataire de groupes sociaux fragilisés par les effets sociaux de la crise économique (...). Ces groupes sont ceux qui manifestent le plus d'inquiétude à l'égard des menaces environnementales, mais à la différence des couches cultivées, ils sont moins enclins à traduire en actes leurs revendications* » Roy, 1993

Les jeunes et les diplômés témoignent d'un niveau d'exigence et de vigilance plus élevé. Ils sont les plus concernés par les risques qui portent atteinte à la nature : pollutions de tous ordres, qualité des paysages, propreté des sites. Les plus âgés et les moins diplômés demeurent davantage préoccupés par les risques industriels et ceux liés à l'urbanisation (Dupoirier, 1999). Les plus âgés sont davantage optimistes que les jeunes : 40 % des 65 ans et plus pensent que « là où ils habitent », l'environnement s'est amélioré contre 18 % des 18-24 ans. OIP, 2003

Nous regardons maintenant comment ces nouvelles préoccupations environnementales sont intégrées aux différents discours politiques, et sous quelles formes la problématique du développement durable est appropriée ou non par les différents partis politiques.

La reconnaissance de l'environnement et l'appropriation du développement durable par les différents partis politiques français à l'occasion des élections présidentielles de 2002

Une des faiblesses majeures du développement durable a longtemps été de n'apparaître avec visibilité à personne, ni au grand public ni aux élus[1]. Ce discours, qui ne reflète guère de réalité vécue pour personne, ne bénéficie pas de représentations claires auprès de la population. La lenteur de la diffusion de cet argumentaire en France est liée à un long désintérêt médiatique ainsi qu'à un manque de symboles clairs et visibles pouvant l'incarner. Mais c'est surtout parce que le développement durable ne s'est pas encore constitué en enjeu politique visible et se dessine plutôt petit à petit en entrelacements derrière un nombre croissant de discours. Après avoir été longtemps dans l'ombre, le développement durable est désormais partout sans qu'un contenu ou des positions fortes l'incarnent. Bien au contraire, le consensus politico-médiatique qui l'entoure est aussi large que vague, comme en témoignent plusieurs enquêtes (par le WWF et le Comité 21 et par l'association Convictions) et conférences (par le PROSES et par l'association 4D) réalisées à l'occasion des élections présidentielles 2002 auprès de différents candidats[2].

La consultation de ces diverses sources révèle un large consensus qui se dégage autour des questions d'environnement et de développement durable dans la classe politique : personne ne s'oppose au développement des énergies renouvelables (le débat porte plutôt sur le type d'incitations publiques nécessaires pour leur développement), tout le monde est en faveur des économies d'énergie, tous réclament une attention particulière à la prévention et la gestion des risques, tous s'inquiètent du sort des déchets nucléaires, tous insistent sur la nécessité de développer l'éducation à l'environnement, tous s'opposent aux essais non-maîtrisés d'expérimentation d'OGM et se déclarent contre la brevétabilité du vivant[3]…

Mais si de nombreux thèmes semblent faire l'unanimité, certains font toutefois apparaître de réelles divergences, en particulier la lutte contre les changements climatiques[4] ou la place du nucléaire[5]. Ainsi, si de nombreux grands principes sont partagés, les différences

---

[1] Une enquête réalisée dans la région Rhône-Alpes en 1997 indiquait que près de 95 % de la population de cette région ainsi que 55 % des maires ignoraient tout de la signification du « développement durable » (Theys, 2001 : 269).

[2] COMITE 21 (2002), « *L'environnement et le développement durable dans les programmes "Présidentielles 2002" Résultats d'une consultation organisée par le Comité 21 en partenariat avec le WWF France et la revue Science et Environnement* », Dossier de presse, 11 avril 2002, Paris, 59 p.
ASSOCIATION CONVICTIONS, « *Candidats et développement durable* », réponses des candidats de l'UDF, du RPR, de DL, du MDC, du PCF, du PS et des VERTS [www.novethic.fr]
« *Présidentielles 2002 : Quels engagements des candidats pour le développement durable ?* », table ronde de 4D du 26 mars 2002 réunissant des représentants des Verts, du PS, du PCF, du PRG, de Cap 21 et de l'UDF
« *Les positions des partis français sur les questions d'environnement pour les élections de 2002* », PROSES / Sciences-Po, compte-rendu de la conférence du 10 avril 2002 réunissant des personnalités délégués par le PCF, le PS, les Verts, l'UDF et le RPR [http://www.proses.sciences-po.fr]

[3] Voir notamment le compte-rendu de la table ronde organisé par 4D le 26 mars 2002 : « *Présidentielles 2002 : Quels engagements des candidats pour le développement durable ?* ».

[4] Sur la question des moyens de diminuer nos rejets polluants dans le sens de l'application du protocole de Kyoto, le cœur du débat oppose notamment le principe d'une taxation des émissions polluantes à celui d'un marché de permis d'émission, avec échange possible des quotas.

[5] Sur la question du nucléaire, les Verts réclament une sortie programmée du nucléaire, le PS n'arrête pas de

se développent au travers de solutions divergentes, notamment en raison de l'intégration des questions environnementales dans les différents corpus idéologiques.

Mais au-delà de ces convergences et divergences, il y a surtout un fossé entre les inquiétudes déclarées des candidats pour les enjeux du développement durable et la place qu'ils lui accordent dans leurs campagnes. Ainsi pour l'aide au développement, de nombreux candidats se déclarent pour porter l'aide publique au développement à au moins 0,7% du PIB, conformément à l'engagement donné par les Etats au Sommet de la Terre de Rio en 1992[1]. Mais une enquête menée par l'association *Convictions* analysant tous les programmes montrent de sérieuses carences dans les mesures annoncées concernant le renforcement de cette aide[2].

Les quatre candidats issus du gouvernement de "gauche plurielle" sortant (PS, PCF, MDC, Verts) font du développement durable une thématique de leur campagne. C'est sans surprise dans le programme du candidat vert que la notion est la plus présente (elle est citée dans 7 des 32 chantiers définis par le parti écologiste). Les candidats de droite (UDF & RPR) parlent de développement durable sans expliciter le terme. Enfin, la notion est absente des programmes et des déclarations des candidats des autres partis (LO, DL, CPNT, FN). La question de la restructuration des transports trouve un écho favorable chez les candidats de gauche.

L'environnement ne paraît plus susciter de grands débats contradictoires. La faiblesse des relais médiatiques comme la non-reconnaissance de l'environnement en tant qu'enjeu prioritaire par les partis, indiquent que l'environnement demeure aujourd'hui un enjeu de second ordre. Et si l'appropriation du développement durable est une urgence dont se sont déjà saisis le milieu associatif, le secteur de l'entreprise ou encore certains syndicats, les appareils partisans, qui ont une responsabilité directe sur ces questions, semblent accuser un réel retard, exceptés les mouvements de l'écologie politique.

Les parlementaires et l'environnement

Une étude sur « *les parlementaires et l'environnement* » réalisée par le CEVIPOF (*Centre d'Etude de la Vie Politique Française*) au printemps 2003 sur la base d'une enquête auprès de 200 parlementaires[3] (Boy, 2003) nous permet d'affiner ces résultats. A la première question ouverte «*Quels sont pour vous les éléments les plus importants de la notion de développement pour un pays comme la France ?*», une large majorité des réponses s'exprime en terme de "*développement économique*" (52% des premières réponses) ou en faisant référence à l'aménagement d'infrastructures favorisant le développement (12%) sans mention à l'environnement. Mais plus d'un élu sur dix (11% des premières réponses) fait référence de manière plus ou moins précise à la notion de "*développement durable*" ou à la "*protection de*

décision définitive ("*toutes les options doivent être laissées ouvertes*"), alors que le PCF, l'UDF et le RPR lui attribuent un rôle important et inévitable dans les prochaines années Voir notamment le compte-rendu de la conférence du PROSES du 10 avril 2002 cité plus haut.

[1] Lepage Cap 21, Taubira PRG, Mamère Verts, Hue PCF, Jospin PS, Chirac RPR, Bayrou UDF (Comité 21, 2002 : 55)

[2] Les résultats de cette enquête ont été publiés sur www.novethic.fr , site de la Caisse des Dépôts et Consignations.

[3] L'échantillon était composé de 122 députés et 78 sénateurs, en respectant les proportions de répartition selon le sexe, l'âge, le nombre de mandats et, pour les députés, le type de circonscription (urbaine, rurale).

l'environnement". Si ces structures de réponse ne varient guère en fonction des appartenances partisanes (réduite aux pôles "gauche" ou "droite" en fonction de l'appartenance à un groupe parlementaire) ni selon les classes d'âges, des différences apparaissent selon le sexe de la personne interrogée[1] et selon l'appartenance à des circonscriptions rurale ou urbaine[2].

La seconde question demandait, à partir d'une liste de propositions, quelles étaient les deux problèmes «*qui devraient constituer les priorités de l'action du gouvernement*». La «*prise en compte de l'environnement*» arrive en avant dernière position (juste devant «*la défense nationale* ») en ne rassemblant que 3% des premières réponses et 10% des secondes réponses, loin derrière le «*développement économique*», «*l'amélioration de l'éducation et de la formation*», «*la réduction du chômage*», «*le maintien de la sécurité*» et «*la lutte contre la pauvreté*» (Boy, 2003 : 5-7). Malgré l'augmentation des discours portant sur le "*développement durable*" ou sur l'"*environnement*", les réponses à ces deux questions indiquent clairement que ces préoccupations restent très en retrait pour les parlementaires par rapport aux questions économiques notamment, qui demeurent sans surprise la priorité.

Les priorités en matière d'environnement des parlementaires concernent principalement "*la gestion de l'eau*" et "*la gestion des déchets*", bien avant la lutte contre l'effet de serre et les questions énergétiques. Les parlementaires sont des élus locaux… Les préoccupations prioritaires sont celles où la loi confère une responsabilité forte aux collectivités locales, où s'ancre l'expérience de la plupart des parlementaires. Les thématiques renvoyant plus largement à une question d'intérêt général au niveau national ou planétaire passent après… « *Les parlementaires partagent une vision "localiste" du traitement de l'environnement vraisemblablement en raison de leur expérience d'élus locaux.* » (Boy, 2003 : 11) Une des grandes difficultés semble bien résider dans l'articulation des échelles de représentation des problèmes, qui peut dépendre de l'intérêt direct de l'élu au sein de sa circonscription, dans sa commune...

D'autre part, un décalage important existe entre les positions des parlementaires et celles du "public" : les parlementaires interrogés manifestent une attitude moins favorable à la protection de l'environnement que le public (selon les enquêtes d'opinion menées ces dernières années). Les parlementaires expriment notamment des positions en net décalage par rapport à celles du public sur des points tels que le renouvellement du parc nucléaire, la proposition d'un "*ralentissement de la croissance économique*" ou encore la confiance dans le progrès technique pour trouver des solutions pour empêcher l'augmentation de l'effet de serre (Boy, 2003).

Le « public » s'oppose à la construction de nouvelles centrales sur les lieux d'implantation des anciennes (41 % d'accord, 55 % en désaccord) alors que les parlementaires y sont largement favorables (77 % d'accord). Boy, 2003

A la question « *Que pensez-vous de la proposition suivante : « si on veut vraiment pouvoir préserver l'environnement pour les générations futures, on sera obligé de ralentir très sérieusement notre croissance économique »* », 19 % seulement des parlementaires sont plutôt pour contre 53 % dans le « public ». Boy, 2003

[1] 21 % des femmes donnent des réponses en terme d'environnement en premier choix contre 9 % des hommes.

[2] 3 % des parlementaires représentant une circonscription à dominante rurale évoquent le développement durable dans leurs réponses contre 27 % des parlementaires issus d'une circonscription à dominante urbaine.

40 % des parlementaires choisissent l'opinion d'une « confiance dans le progrès technique pour trouver des solutions pour empêcher l'augmentation de l'effet de serre » contre 12 % dans le public, les deux autres opinions proposées étant « la nécessité d'une modification importance de nos modes de vie » ou « il n'y a rien à faire ». Boy, 2003

Cet écart s'explique en partie par un décalage sociologique entre représentants et représentés (l'âge moyen ainsi que la proportion de femmes varient considérablement dans les deux échantillons) et en partie par un certain pragmatisme des élus étant dans l'action, en situation de responsabilité (Boy, 2003 : 25). Mais cette "responsabilité" peut tout aussi bien être qualifiée d'irresponsable suivant l'appréciation de l'urgence et de la gravité des enjeux à affronter. Marie-Christine Blandin, sénatrice verte du Nord-Pas-de-Calais, invitée à commenter cette étude, expliquera cet écart par le fait que les élus sont pris dans un triangle entre le local, les médias et l'influence des lobbies (notamment au sein de l'*Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques* (OPECST)), au sein duquel une forme de «*bruit de fond productiviste*» autour d'eux favorise l'idée que l'environnement «*n'offre pas de gains électoraux*»[1].

L'environnement n'est pas un enjeu prioritaire et la perception du développement durable reste encore restreinte. Au-delà d'un certain conservatisme des parlementaires, il y a un manque en formations et informations sur ces thématiques. La responsabilité du monde politique dans la nécessaire prise de conscience des enjeux globaux auxquels nous sommes confrontés est incontournable. Il serait à ce titre intéressant d'évaluer les investissements cognitifs des différents appareils politiques sur ces questions (formation et information des adhérents, réflexions et débats internes…).

Marc Abélès, ethnologue qui a effectué un travail d'immersion auprès des députés[2], s'interrogeait à l'occasion de la présentation de cette étude : « *Quelle place politique peut occuper l'environnement ou un mouvement prenant pour point de départ une vision globale et le cadre cognitif de la problématique du développement durable ? Cela peut-il avoir un sens dans l'arène confinée des assemblées ?* »[3] Le développement durable n'arrive pas à représenter en tant que tel un enjeu politique fort. Il n'existe donc pas en France un électorat mobilisable sur ce thème. Il faut bien noter l'incompatibilité entre les temporalités des mandats et celle des problématiques complexes de l'environnement qui ne favorisent pas une évolution favorable vers une appropriation effective des enjeux posés par le développement durable.

[1] Cf. le compte-rendu de la conférence par Antoine Goxe [www.revue-ddt.org/pointsdevue/pdv_002.htm]
[2] Cf. notamment ABELES M. (2000), Un ethnologue à l'Assemblée, éditions Odile Jacob, Paris
[3] Cf. le compte-rendu de cette conférence par Antoine Goxe [www.revue-ddt.org/pointsdevue/pdv_002.htm]

En conclusion… Une institutionnalisation tardive, une absence de portée juridique, et un enjeu politique non prioritaire

La prise en compte du développement durable en France semble relativement tardive, à la suite des dynamiques internationales et européennes. Son "institutionnalisation" est rapidement montée en puissance jusqu'à atteindre une généralisation, voire une saturation dans l'utilisation rituelle de l'expression. Au niveau central, son inscription politico-administrative s'effectue essentiellement accolée au secteur de l'environnement. Elle reste largement naissante, marginale et inconfortable.

L'inscription juridique du développement durable ne semble pas créatrice de droits ou d'obligations, et aucune norme opératoire ne lui est clairement associée. Elle remplit alors davantage des fonctions proclamatoires et symboliques et participe ainsi à la généralisation de l'utilisation du terme. Si les portées juridiques du développement durable dans le droit français ne sont guère perceptibles, des fonctions politiques de substitution par rapport à l'environnement et de légitimation d'activités peuvent être associées à son utilisation (Cans, 2003).

Au niveau de l'opinion publique, la médiatisation des préoccupations environnementales s'effectue principalement dans les années quatre-vingt et quatre-vingt dix. La sensibilité et les préoccupations environnementales sont variables, notamment en fonction de l'âge, du sexe, de la région d'appartenance et de la qualité du cadre de vie de l'interviewé(e). Les préoccupations environnementales des français sont davantage marquées par les problèmes d'environnement "de proximité" (tels qu'ils peuvent être perçus et vécus dans leur territoire quotidien) que par des problématiques plus globales (comme les changements climatiques) ou des risques plus diffus (comme le nucléaire).

Au niveau de la classe politique, des comparaisons d'enquête indiquent un déficit de sensibilité environnementale par rapport à l'opinion des français telle qu'elle ressort des sondages. Et l'adoption quasi-généralisée du terme de développement durable dans les programmes des élections présidentielles de 2002 semble venir masquer une appropriation très récente et encore peu approfondie. L'environnement comme le développement durable n'apparaissent pas parmi les priorités des parlementaires et les impératifs économiques sont bien davantage prégnants (Boy, 2003).

Conclusion de la section II : Sans portée normative, le développement durable constitue une opportunité au dialogue et l'ouverture d'un espace de débat inédit entre développement et environnement

L'histoire de l'institutionnalisation internationale du développement durable peut être reliée aux changements profonds qu'ont connu les sociétés humaines au cours du XXème siècle (révolution thermo-industrielle, apparition de l'idée de Biosphère…) et plus encore aux bouleversements d'ampleur planétaire qui ont agité la seconde moitié de ce siècle (arme atomique, dérèglements globaux…). La problématique du développement durable marque la prise de conscience de l'interaction entre l'Homme et la Biosphère, phénomène entièrement nouveau et très récent à l'échelle géologique.

Initiée dès la fin des années 1960 avec le programme de l'Unesco "*Man & the Biosphere*", puis avec les travaux autour de l'*écodéveloppement* et la tenue de la conférence de Stockholm en 1972, la problématique du développement durable se forme dans les institutions internationales au cours des années 1980 en émergeant des milieux spécialisés s'intéressant aux questions croisant "environnement et développement". Cette constitution est étroitement liée à l'histoire des conjonctures mondiales (crise pétrolière, guerre froide, développement Nord / Sud…). Sa médiatisation plus large s'effectue au cours des années 1990 avec, comme point phare, la tenue du sommet de la Terre à Rio en 1992, qui marque une reconnaissance internationale. Les obstacles pour mettre en œuvre et faire vivre une gouvernance planétaire jalonnent ensuite une mise en acte difficile, qui peine à dépasser le cadre d'action des Etats propres. Le sommet de Johannesburg "Rio +10" illustre un certain essoufflement dans la mise en œuvre effective d'une conscience planétaire appelée des vœux de tous.

L'institutionnalisation du développement durable au niveau international a été porteuse de nombreux espoirs de changements. Cependant, l'étendue des arrangements nécessaires pour constituer un discours permettant l'adhésion de tous semble avoir quelque peu vidé celui-ci de tout contenu clair et stabilisé. La réussite d'avoir créé un espace de débat et de médiation entre différentes préoccupations longtemps pensées comme antinomiques semble se payer par une certaine désubstancialisation de la problématique. Le seul contenu tangible *a priori* reconnu par tous semble se réduire à une définition tronquée du rapport Brundtland, dont la signification n'est guère explicite et laisse toutes latitudes aux interprétations les plus variées. La définition citée, à laquelle est souvent réduit le rapport, privilégie la dimension temporelle par rapport à la dimension spatiale. Elle permet ainsi de rallier les "humanistes" à la cause "écologiste" en reformulant la problématique de confrontation entre environnement et développement en une problématique de solidarité entre générations, et donc entre hommes. La nature est ainsi quelque peu évacuée du discours.

En France, l'institutionnalisation du développement durable a été tardive et d'une ampleur limitée. Elle s'est effectuée essentiellement par le biais de l'environnement. Au niveau juridique, de nombreuses références au développement durable ont été introduites dans les textes. Mais cette inscription lui confère davantage un caractère proclamatoire qu'un contenu effectif en tant que principe de droit.

Et la reconnaissance et l'appropriation par la classe politique du développement durable en tant qu'enjeu électoral ne semblent guère s'accompagner d'une meilleure visibilité et d'une prise en

compte renforcée des enjeux environnementaux dans les programmes des partis politiques. Le développement durable apparaît alors comme une simple expression dont l'usage semble inévitable par tous, sans que des contenus précisés lui soient attribués. Et l'environnement ne bénéficie pas non plus de ce nouvel engouement pour la durabilité et semble encore devoir rester cantonné en tant qu'enjeu électoral de second ordre.

On assiste bien à l'émergence d'un discours polysémique à géométrie variable, où l'extrême malléabilité dans l'arrangement de ses termes permet de rallier la quasi-totalité des "points de vue". Dans ce sens, le développement durable sera ce que les sociétés humaines en feront : il représente à l'heure actuelle un terrain de débat et une opportunité de dialogue sur le sens et les valeurs du développement des sociétés contemporaines. Le contenu de la problématique n'apparaissant guère stabilisé aux niveaux supra-régionaux, cela laisse supposer pour notre recherche que les potentialités d'appropriations et de déclinaisons régionales de la durabilité à travers le processus de contractualisation de la planification restent relativement ouvertes.

Après avoir cherché à mieux comprendre les articulations internes de la problématique du développement durable ainsi que les conditions de son institutionnalisation, cette dernière section cherche à dégager les principales caractéristiques du développement durable spatialisé, c'est à dire les spécificités et les conditions critiques qu'implique son application territoriale (**section III.**).

SECTION III. LA DECLINAISON TERRITORIALE D'UNE PROBLEMATIQUE GLOBALE : PRINCIPAUX ENJEUX, LIMITES ET REGLES OPERATOIRES

La conceptualisation de la notion de développement durable n'a pas laissé grande place aux territoires et aux collectivités locales, sans les avoir ignorés pour autant. Mais c'est plutôt parce que la portée de cette problématique universaliste est avant tout planétaire, et parce que sa genèse institutionnelle passe clairement par les relais des institutions internationales, que les territoires ont eu tendance à être perçus dans ce cadre comme simples réceptacles et supports. « *Toute action, conçue et mise en œuvre par le haut, diffuserait ainsi ses effets vers le bas, touchant certes les territoires locaux, mais sans prise par ces derniers sur les schémas décisionnels. Le territoire ne serait alors que le cadre d'inscription spatiale, à la fois nécessaire et passif, des actions décidées.* » (Zuindeau, 2000 : 13)

Les textes fondateurs du développement durable considèrent en effet essentiellement l'espace à une échelle globale, planétaire, même si l'importance des initiatives « *locales* » (c'est à dire niveau *national* selon le rapport Bundtland[1]) est reconnue. Pourtant, le territoire, en tant que lieu d'expression majeure des contradictions du « *système global dominant* », pour reprendre les mots de Guy Loinger[2], nous semble être un élément incontournable dans la problématique du développement durable.

La compréhension de ses articulations avec les territoires semble incontournable pour apporter des réponses à la demande d'opérationnalisation de cette problématique. Ainsi le territoire apparaît surtout comme un extraordinaire laboratoire : c'est un lieu d'innovation, d'expérimentation et de diversification des actions menées vers la durabilité, en premier lieu desquelles toutes les actions d'aménagement, permettant autant de modalités d'adaptations qu'il y a de situations locales. Il représente de ce fait un enjeu majeur et central dans la mise en œuvre concrète et la recherche de voies opérationnelles vers le développement durable.

L'approche spatialisée bouleverse à l'évidence les principes universels du développement durable. Nous aborderons ici les *principales conséquences théoriques et pratiques de l'intégration du facteur spatial dans la problématique du développement durable*, c'est à dire les questions que pose l'application spatiale de cette problématique, sur des territoires particuliers. Celle-ci sera envisagée principalement à travers la question des politiques publiques territorialisées, dans l'optique d'analyser dans la seconde partie de cette thèse les politiques régionales de

[1] Quand le rapport Brundtland aborde des échelons d'application spatiale inférieurs, il énonce « *les mesures à prendre à l'échelon régional et interrégional* », ici à comprendre comme l'échelle nationale ou internationale (CMED, 1988 : 378). Le niveau national est l'échelle minimale d'intervention prise en compte dans le rapport.

[2] « *Ainsi, le territoire est paradoxalement voué à jouer un rôle majeur dans la réflexion-action parce qu'il est l'un des lieux d'expression majeurs des contradictions générales du système global dominant. Le territoire n'est pas un aspect secondaire, c'est un aspect principal dans l'équilibre général du système parce que si la spatialisation du mode d'organisation du système de reproduction socio-économiques est inadéquate, c'est tout le système dans ses fondements qui est menacé.* » (Loinger, 2000 : 26)

planification et d'aménagement du territoire. Nous analyserons les principales règles de durabilité reconnues dans l'optique d'une application territoriale, pour ensuite pouvoir mieux cerner la nature des dynamiques territoriales de "durabilité" que nous rencontrerons dans nos études de terrains.

L'idée exprimée ici dans cette section est double :

- d'une part, nous voulons montrer que les différentes tensions et ambiguïtés contenues dans la problématique du développement durable subissent une mise en lumière flagrante dans la rencontre avec le local, dès que l'on essaie une mise en application concrète sur des territoires spécifiques (**B.** *Principales "tensions" révélées par l'approche locale*) ;
- d'autre part, que la restriction conceptuelle à un cadre local en opposition à une problématique globale, qui tire son essence même de l'échelle planétaire, provoque une variation du contenu et fait surgir des questions et des difficultés particulières qui ne correspondent pas strictement à l'expression générale de la durabilité (**C.** *Principales caractéristiques et règles d'une stratégie de développement durable spatialisé*).

Avant d'exposer ces deux aspects liés à l'intégration de la question spatiale dans la problématique du développement durable, il convient de souligner les principaux arguments justifiant l'intérêt d'une approche territoriale du développement durable, avec une attention particulière portée au niveau régional. Et dans le même temps, les principales limites de l'action publique territoriale (compétences, légitimité…) en matière de développement durable doivent également être rappelées (***A.*** *Limites et intérêts de l'approche territoriale*).

A) Limites et intérêts de l'approche territoriale : des collectivités à l'épreuve de la transversalité et de la complexité d'une action publique soutenable

Les institutions de niveaux "supérieurs" (national et supranational), centralisées et segmentées, semblent présenter de bonnes capacités d'accommodation avec le discours sur le développement durable[1], en édictant des modèles de durabilité généraux et généreux, qu'ils déclinent ensuite selon leurs attributions sectorielles. Pour atteindre les objectifs fixés, les niveaux "supérieurs" préfèrent recourir à des modalités de mise en œuvre incitatives (soutien, aide, accompagnement, appel à projet…), plutôt que d'user de pouvoirs contraignants vis-a-vis des niveaux "inférieurs", notamment *via* la planification ou la fiscalité, à l'exception des questions relatives à la maîtrise des risques (naturels, industriels ou technologiques).

C'est donc aux collectivités territoriales qu'est laissé en très large part le soin de la mise en œuvre "sur le terrain" des grands principes définis aux niveaux centraux. Et face à un impératif de développement durable, sans cesse répété et réaffirmé et pour le moins

[1] L'intégration du développement durable se faisant le plus souvent sous la forme d'un discours "*préambulaire*", c'est à dire affirmé dans les articles premiers des lois au niveau national (voir notamment Cans, 2003) ou dans les préambules des conventions produites par les institutions internationales. L'expression est empruntée à Agnès Bertrand qui l'utilise à propos de l'OMC, « *dont seul le « langage préambulaire » est saupoudré de formules sur le développement durable.* » (Cf. *L'Ecologiste*, Vol.2-n°2, été 2001, p.8).

vague, une certaine perplexité peut s'emparer des acteurs locaux. Le principal intérêt d'un recours aux territoires réside alors sans doute ici : dans l'obligation faite aux collectivités territoriales de départager concrètement, par et dans l'action, des débats non tranchés aux niveaux centraux, de *prioriser les enjeux du développement durable, au cas par cas, par la confrontation aux territoires*. C'est donc naturellement sur le "front" des collectivités locales que la "demande" liées à l'opérationalisation de cette problématique est la plus forte.

Nous présentons donc ici les principales limites "structurelles" inhérentes à toute action des collectivités territoriales (compétences restreintes, chevauchements et emboîtements territoriaux, etc.) (**A. 1.**) ainsi que les arguments justifiant l'intérêt d'une approche territoriale du développement durable (force de l'exemple, effet d'entraînement, nombre et agrégation des expériences, gain de légitimité, etc.) (**A.2.**), avec une attention particulière pour ceux soulignant la pertinence d'une approche régionale (niveau stratégique intermédiaire de coordination et de médiation…) (**A. 3.**).

A. 1. Les limites structurelles

L'application territoriale du développement durable oblige à une mise à plat des contradictions et ambiguïtés contenues dans les politiques publiques territoriales face au renforcement ou à l'atténuation de phénomènes "non durables", c'est à dire présentant des graves risques d'irréversibilité difficilement durables à long terme, voire strictement non durables sur le long terme, "insoutenables"[1]. Et ces phénomènes sont très largement et très étroitement associés à l'aménagement du territoire, qui apparaît alors comme « *une des clefs majeures d'un développement durable futur à toutes les échelles* » (Theys, 2002 : 28)[2].

Mais dans ce cadre, les collectivités territoriales se heurtent à plusieurs obstacles. Tout d'abord, elles doivent composer avec une *légitimité* et des *compétences limitées*. Elles doivent ensuite essayer de suivre dans la *jungle des politiques territoriales* des directions inspirées par le haut souvent sans grande concertation, donc facilement mal adaptées voire inapplicables car opposées et contradictoires. L'*inadéquation entre les territoires institutionnels et les multiples territoires fonctionnels* est une autre difficulté majeure. Et un obstacle supplémentaire se trouve dans une *organisation territoriale contraire à la transversalité*, avec des systèmes administratifs locaux calqués sur l'organisation centrale de l'Etat, verticale et segmentée.

Ces facteurs limitatifs participent à une inertie des pratiques locales et à une maniabilité, une "dirigeabilité" relative de l'action des collectivités territoriales, et donc à des capacités réduites. Ainsi, l'enthousiasme placé dans le recours aux territoires mérite d'être modéré.

[1] Comme le développement des transports automobiles et l'étalement urbain ; l'épuisement des nappes phréatiques par les agricultures intensives ; la gestion des déchets nucléaires ; l'accroissement et la concentration des inégalités sociales dans des ghettos périphériques ; la désertification de certains espaces etc.

[2] Une enquête menée en France en 1995 auprès de spécialistes de divers horizons disciplinaires indiquait qu'à la question « *quels sont selon vous les enjeux prioritaires du développement durable à l'échelle nationale ?* », les réponses plaçaient très nettement en tête de liste des thèmes étroitement liés à l'aménagement du territoire, tels que l'étalement urbain (péri-urbanisation), l'explosion de la mobilité individuelle, la métropolisation et la désertification de l'espace rural, ou encore l'accroissement des inégalités territoriales et la création de ghettos… (d'après BIPE & CPVS (1995), Eléments pour la construction de scénarios de développement durable pour la France à l'horizon 2010. Enquête auprès d'experts, DRAST-MELT, Paris cité par Theys, 2002 : 28-29).

L'espoir un peu confus porté sur les territoires, récemment passés de lieux de réception des politiques à lieux d'initiatives (depuis la première vague de décentralisation et encore davantage avec "*l'Acte II*") ne doit pas occulter les importantes incertitudes existant quant aux possibilités réelles des territoires, tenaillés entre un *surinvestissement verbal* (le recours aux territoires serait la solution à tous les problèmes) et un *désinvestissement matériel* (transfert de compétences sans transferts de charges, capacités réduites et marges de manœuvre s'amenuisant au final). C'est ce que souligne Jacques Theys quand il parle d'un "*paradoxe du territoire*". Le territoire serait investi de toutes les vertus au moment même de sa dilution, pris en étau entre l'idéal d'une solution miracle (le territoire paré de toutes les vertus) et une réalité de plus en plus contestée quotidiennement (la désertion et l'abandon des territoires au sens traditionnel, les multi-appartenances et l'effacement de sa matérialité au profit de territoires virtuels) (Theys, 2000a : 232-233).

Comme le résume Jacques Theys : « *Le paradoxe est qu'au moment même où son rôle de support des activités matérielles se réduit, le territoire se voit investi de nouvelles vertus ou valeurs symboliques : capacités à construire des réseaux, cohésion, authenticité, sécurité, démocratie, conservation du patrimoine, emploi… (…) Il y a naturellement une contradiction préoccupante entre cette idéalisation du territoire, amplifiée par l'extrême ramification du système institutionnel français, et son désinvestissement physique, lié aux évolutions démographiques et socioéconomiques. L'espace abstrait, ouvert, mobile, virtuellement planétaire et saturé d'images du consommateur ou de l'usager, s'articule de moins en moins bien avec le territoire borné, mais en apparence « maîtrisable » de l'habitant, du salarié ou du citoyen.* » Theys, 2000a : 232-233

S'ajoutent à ces difficultés "structurelles" des contradictions inhérentes au développement durable, qui s'expriment nécessairement plus visiblement à l'échelle locale sur un territoire "concret" et se surajoutent aux précédentes (*cf. paragraphe suivant* **B.**).

A. 2. Les arguments en faveur d'une approche territoriale du développement durable

Malgré ces limites, plusieurs arguments justifient l'intérêt d'un passage par les territoires :

- Certaines raisons précises motivent et justifient ce recours aux territoires. Bertrand Zuindeau en cite cinq : l'effet d'*agrégation* possible entre de multiples initiatives, l'*exemplarité* de démarches originales (l'addition de ces deux premières -l'agrégation de démarches exemplaires- pouvant créer un effet d'*entraînement*), le principe de *subsidiarité* et la nécessaire sensibilisation des citoyens, les *compétences* locales sur des leviers de changement importants[1], le besoin d'*égalité* (sociale et inter-territoriale) (Zuindeau, 2000 : 14-16). Concernant le principe d'*équité*, posé d'une manière centrale dans la problématique du développement durable, l'introduction de la dimension spatiale permet son extension : l'équité territoriale apparaît comme le corollaire de l'équité inter-générationnelle et précise en termes spatiaux la notion d'équité intra-générationnelle. Ce principe d'équité territoriale se décline en *équité intra-territoriale*, interne au territoire de référence, et en *équité inter-territoriale*, concernant les relations entre le territoire et l'extérieur, le « *reste du monde* » selon l'expression de Bertrand Zuindeau (Zuindeau, 1996 ; Zuindeau, 2000).

[1] Avec des responsabilités dans la gestion de l'environnement (eau, déchets, espaces naturels, etc.), l'aménagement du territoire, la planification, l'urbanisme, le logement, le soutien aux activités économiques, les transports, les politiques sociales, etc.

- Les collectivités territoriales ont également pour elles leurs *nombres*, leurs *diversités* et leurs *souplesses* : plus de situations potentielles et différentes ; un système qui, bien que complexe, reste moins ramifié qu'aux niveaux supérieurs et dont le jeu des acteurs est encore saisissable ; donc une plus grande souplesse pour l'action, le changement et l'expérimentation ; et, enfin, une prise de conscience, une sensibilisation simultanée des différents acteurs d'un système local à une démarche "éco-sensible" plus facilement réalisable (moins nombreux qu'aux niveaux nationaux et européens), donc potentiellement plus de dynamiques volontaristes.
- Enfin, plusieurs niveaux d'organisation (régional, européen, intercommunal) se font les *portes paroles* du développement durable, avançant leurs capacités à articuler les différentes échelles et, donc, d'être à même d'appréhender les préoccupations transversales liées à la durabilité. Derrière cette revendication d'échelle pertinente pour l'action en faveur du développement durable, il y a la recherche d'un gain de légitimité pour ces échelons récents, afin de mieux s'affirmer dans un paysage de l'action territoriale déjà bien occupé.

Ainsi, le passage par les territoires représente une multitude d'expériences possibles, une foule déjà engagée, *a priori* encore beaucoup à venir : il constitue donc l'espoir d'un mouvement diffus et tenace s'enracinant par l'essaimage et l'entraînement. Mais les difficultés liées aux réalités de l'expérimentation, ainsi que les désillusions toujours susceptibles de pointer, attestent, s'il le fallait, que le chemin semble long et difficile. Les collectivités territoriales peinent en effet à engager de véritables politiques d'ensemble cohérentes dans le sens de la durabilité, bien que des avancées soient manifestes.

Ainsi, au niveau des collectivités, la diversité des expériences prime. Des volontés très variables se rencontrent et des difficultés très diverses d'intégration de l'objectif de durabilité apparaissent. Une multitude d'initiatives fourmille et coexiste parmi les collectivités territoriales, allant des plus vides, des plus formelles et des plus strictement "marketing" aux plus originales, investies et innovantes. Cependant, nombreux sont ceux qui constatent qu'à "Rio + 10", les collectivités territoriales, et particulièrement les Régions, comptent parmi les acteurs qui ont le plus bénéficié et progressé avec le développement durable, par l'appropriation plus ou moins forte de cette problématique dans différentes formes, par sa confrontation à la réalité de l'action territoriale. Le "travail de fourmi" des acteurs locaux apparaît ainsi actuellement comme une des facettes du développement durable les plus riches et les plus dynamiques, un relais stratégique à un moment où la dynamique internationale orchestrée par des grandes messes onusiennes s'essouffle et peine à trouver un second départ.

A. 3. L'intérêt particulier du niveau régional

Outre ces points concernant généralement tous les niveaux territoriaux, le niveau régional plus spécifiquement est très souvent considéré comme particulièrement pertinent par son *caractère intermédiaire* : échelle médiane entre niveaux locaux et nationaux permettant l'intégration des politiques sectorielles et des différentes dimensions du développement

durable, l'articulation entre action et réflexion, l'appréhension à la fois de la complexité et des réalités de terrain.

Cette idée n'est pas nouvelle. La mise en avant de l'échelle régionale comme étant un niveau favorable pour l'action sur les territoires remonte à la naissance de l'aménagement, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Et l'idée qui en découle selon laquelle c'est un niveau privilégié pour intégrer l'environnement aux stratégies de planification selon des approches adaptées au territoire, se retrouve ainsi, par exemple, dès 1975 sous la plume d'Olivier Godard et d'Ignacy Sachs[1] (Godard & Sachs, 1975). Dans la perspective du développement durable, le niveau régional représenterait alors cet *"entre deux" idéal* où la nécessaire transversalité est possible, où des processus d'apprentissage sont réalisables grâce à la proximité du territoire et des acteurs, aux retours de l'action et grâce à l'indispensable coopération et aux nécessaires recherches d'alliance. Lieu de médiation par excellence, que l'on prophétise souvent comme celui de la conception et de l'articulation de logiques « gagnantes-gagnantes » (*win-win solutions*), le niveau régional a aussi le défaut de ses avantages : c'est le lieu du difficile arbitrage des contradictions entre mouvements ascendants et descendants, l'enjeu étant de tendre vers une coordination sans heurts.

D'autre part, dans le contexte européen, les régions ont connu une institutionnalisation dans plusieurs Etats membres et ont acquis simultanément une importance croissante dans les politiques communautaires. Ce double processus est un argument souvent mobilisé pour s'appuyer sur ce niveau émergeant, préfigurant une "Europe des régions" (*cf. troisième partie, chapitre 5 pour un aperçu des situations régionales en Europe*).

Soulignons enfin ici que si le niveau régional apparaît comme un niveau pertinent pour la mise en œuvre du développement durable, il n'est bien évidemment pas le seul et nous le concevons dans sa configuration française, en tant que *Système d'Aménagement Régional* (*cf. Chapitre 2, section III.*) aux carrefours des autres niveaux institutionnels, *infra* et *supra*, et non pas strictement isolé. Nos objectifs ne seront alors pas de démontrer que l'échelle régionale est une échelle pertinente pour le développement durable, cela nous semble acquis, encore moins de prouver que cette échelle intermédiaire est la plus pertinente, ou mieux, la seule pertinente. C'est indéniablement une échelle pertinente d'un point de vue théorique et un espace privilégié d'un point de vue pratique : c'est donc un niveau riche pour analyser les phénomènes de traductions opératoires et de mises en œuvre territorialisées du développement durable.

Plus généralement, l'indispensable mobilisation de tous les acteurs et de tous les niveaux que sous-tend l'idée du développement durable ainsi que la complexité des enjeux et des disfonctionnements ne peuvent à l'évidence ni s'appréhender ni se réguler à un niveau unique. Cependant, l'avènement et la généralisation du partenariat et de la forme

[1] « *En ce qui concerne les moyens d'analyse, plutôt que de faire confiance à des modèles mathématiques globaux prétendant intégrer toutes les données écologiques et économiques, nous préconisons un ensemble d'approches élaborées à partir de points de vue différents et complémentaires parmi lesquelles une place importante est accordée à l'élaboration de stratégies d'aménagement et de développement régional ; c'est en effet à ce niveau, qui correspond plus facilement à des entités écologiques réelles, que l'intégration des analyses des processus sociaux et des processus écologiques doit être d'abord recherchée.* » (Godard & Sachs, 1975 : 208)

contractuelle ne doit pas amener à une simplification abusive présentant la coopération multi-niveaux comme la réponse à tous les maux, ce qui aurait comme conséquence d'occulter le fonctionnement réel des interrelations entre niveaux et entre acteurs, leurs caractères complexes et mouvants, phénomènes que précisément nous tâcherons d'expliciter en partie dans cette recherche.

Avant d'identifier les principales règles et facteurs critiques de toutes démarches de développement durable territorialisé (**C.**), il convient d'exposer les principales tensions et limites que ces démarches devront immanquablement éclaircir, intégrer, voire dépasser en se confrontant "au terrain".

B) Principales tensions révélées par l'approche locale

A partir de deux exemples de débats irrésolus sur les formes urbaines, nous montrons la *mise en lumière d'oppositions majeures* que permet l'application territoriale du développement durable, pour souligner la nature de ce qu'apporte le développement durable aux dynamiques territoriales : si c'est un révélateur des enjeux à surmonter, ce n'est en aucun cas un solutionneur mécanique des problèmes mis en lumière. Il peut, au mieux, permettre d'ouvrir le débat sur des bases renouvelées et fonctionner comme un "*accoucheur de consensus*".

Nous analyserons ensuite les conséquences des compétences et légitimités limitées des collectivités territoriales appliquées à des préoccupations majeures soulevées par le développement durable que l'on peut associer au "*survivre ensemble*", comme le choix du modèle de développement (économique, énergétique, transport…). Nous tenterons de dégager des accès indirects, des voies possibles pour la *régulation locale de problèmes globaux*.

Enfin, nous aborderons la question centrale de la compétitivité des territoires, facteur du développement de ces derniers, et de sa possible compatibilité avec des démarches de développement durable ou, pour le dire autrement : *les territoires peuvent-ils chercher simultanément à être compétitifs dans le court terme et durables dans le long terme ?* La question de la comptabilité entre solidarité et concurrence territoriale apparaît centrale pour toute réflexion sur l'aménagement du territoire. Cette conciliation semble dépendre en partie des ressources et des dynamiques de développement déjà initiées et/ou présentes sur le territoire. Apparaît alors le risque que le développement durable ne soit accessible qu'aux territoires privilégiés, et que se mette alors en place *un développement durable à deux vitesses*, négation et dissolution du projet originel. La question de l'*équité interterritoriale* apparaît donc délicate mais centrale pour toute réflexion sur la mise en pratique de l'objectif de développement durable pour l'aménagement du territoire.

B. 1. Illustrations des tensions liées à la déclinaison territoriale du développement durable

L'application des principes du développement durable à des situations locales, urbaines ou régionales, révèle des tensions antagonistes, essentiellement dues à des relations inverses entre domaines d'intervention, entre objectifs ou entre territoires, tensions qui peuvent rapidement tendre vers des formes d'oppositions exclusives et sans issues, si elles ne sont

pas explicitées, débattues et départagées. Par exemple, entre activité économique et intégrité écologique, l'implantation sur un territoire d'industries potentiellement émettrices de nuisances n'échappera pas à la question des préférences stratégiques pour l'avenir de celui-ci entre la préservation de son environnement et de ses ressources ou le renforcement de sa ressource en emploi et de sa vitalité économique. Même si idéalement, le discours sur le développement durable invite à la conciliation de ces préférences, la voie choisie au cas par cas ne réconciliera jamais tout à fait les deux aspects de la question sans en fâcher l'un ou l'autre. Et c'est pourtant dans la possibilité d'un dépassement, pour chaque situation spécifique, de ces oppositions de principe que semble résider la clef du succès des dynamiques de développement durable territorialisées.

Ces situations d'oppositions de principe peuvent être illustrées par deux exemples portant sur les formes urbaines : celui de la Médina et l'opposition entre durabilité écologique et sociale proposé par Guy Loinger et celui du projet de "ville durable" et des contradictions qu'il contient proposé par Jacques Theys et Cyria Emelianoff. Ces exemples pris à l'échelle urbaine ont l'avantage de cristalliser et donc d'illustrer efficacement des contradictions contenues dans la problématique du développement durable et révélées par leurs spatialisations.

Guy Loinger, à propos des choix entre optimum écologique et efficacité énergétique d'un côté et vision humaniste, dans le sens des "droits de l'homme" de l'autre, propose pour figurer la dualité et les contradictions possibles entre objectifs sociaux-culturels et objectifs écologiques l'exemple de la Médina, qui apparaît comme étant une forme d'organisation à la fois très bien intégrée aux écosystèmes locaux et remplissant pleinement un rôle actif dans le maintien d'une inégalité traditionnelle entre sexes. « (…) *les Médinas sont d'incomparables systèmes de protection physique et de lutte contre le gaspillage de l'énergie dans des pays chauds et secs. Mais en même temps, les Médinas sont des catalyseurs de la société traditionnelle, des instruments de conservation et de reproduction de sociétés arabes traditionnelles. Est-ce qu'une vision "progressiste" du développement durable ne consisterait pas à se demander en quoi la Médina joue un rôle positif dans la reproduction de l'écosystème local, mais en même temps, quels sont les aspects négatifs de la Médina, en particulier du point de vue des droits des femmes, en particulier l'isolement des femmes, cloîtrées dans l'espace du domicile familial.* » Loinger, 1994 : 58

En ce qui concerne le projet de "*ville durable*", se posent les choix d'urbanisme entre le modèle de la "*ville dense*", moins prédatrice de son environnement mais qui concentre les externalités (besoin plus important en moyens techniques et en énergie pour les traiter) et qui a tendance, du fait de la rareté de l'espace, à être socialement et écologiquement toujours plus inégalitaire, et celui de la "*ville émergente*", espèce de diffusion générale de la "*ville à la campagne*". Jacques Theys et Cyria Emelianoff montrent bien en quoi le projet de "*ville durable*" est, dans ces fondements mêmes, contradictoire, tiraillé entre ces deux modèles de "*ville dense*" et de "*ville à la campagne*" : « *En voulant concilier l'inconciliable, il* [le projet de ville durable] *risque en effet, plus encore que l'écologie urbaine, de s'exposer à des contradictions insolubles. C'est en particulier le cas pour le premier de ses objectifs qui est de redensifier les villes sans sacrifier à l'accès à la nature.* » Theys & Emelianoff, 2001 : 125

B. 2. Pas d'effet mécanique sur les territoires mais la possibilité d'"activer" les débats : le développement durable, un "accoucheur de consensus" ?

La spatialisation du développement durable n'échappe pas aux tensions contenues dans cette problématique, qui apparaissent alors au grand jour suivant diverses configurations, laissant loin derrière l'unanimité apparente et les consensus existants autour de grands

objectifs généraux[1]. Et en reprenant une des ambiguïtés principales au cœur du développement durable (renouvellement démocratique *vs* renforcement technocratique), son rôle peut alors aussi bien servir à clarifier et faire émerger les choix optimaux, "souhaitables" (c'est à dire solidement ancrés autour de volontés locales exprimées et de solutions partagées d'évolutions soutenables) comme au contraire servir à opacifier les choix et le contenu des orientations retenues derrière l'agitation d'une façade bariolée des grandes valeurs du développement durable (comme le respect des générations futures ou encore la démocratie locale…).

> « *On est en droit de se demander si, sous couvert d'intentions louables, se référant à l'équité inter- et intra-générationnelle, une élite savante, armé d'un discours moralisateur sur l'état de la planète et les responsabilités de chacun, n'est pas en train d'imposer une vision du monde, un nouvel évangile, auquel personne n'aurait explicitement souscrit. Sous un habillage hétéroclite, « bricolé » pour la circonstance (et alliant l'économie aux références éthiques, en passant par les indicateurs et les recettes techniques), les projets de ville durable masquent eux-mêmes difficilement leur caractère technocratique. (…) Tout ce processus descendant concorde donc mal,* a priori, *avec l'idée souvent revendiquée, d'une « légitimation par le bas » des démarches de développement durable. »* Theys & Emelianoff, 2001 : 130-131

L'idée développée ici sur les limites révélées au niveau local est bien que si les tensions antagonistes contenues dans la problématique du développement durable peuvent apparaître réconciliées, surmontées dans son expression générale, il n'en est rien dès que l'on essaye de la mettre en pratique localement en la déclinant sur un territoire donné. Car ces tensions, dont l'habile articulation permet qu'elles se côtoient au niveau formel des discours généraux[2], ne sont au final ni assimilées ni dissoutes par un effet mécanique ou magique. En cela, le développement durable peut agir comme un révélateur mais ne peut en aucun cas, par son seul pouvoir d'évocation, annihiler ou réconcilier immédiatement les diverses et multiples tensions sous-jacentes. Celles-ci ne bénéficient pas en effet de la même souplesse dans la réalité et l'action qu'à des niveaux plus généraux. Et elles peuvent rapidement conduire à des oppositions cristallisées difficilement surmontables (comme l'exemple entre naturalistes et chasseurs[3]). Au mieux, le développement durable, loin d'être un ensemble de recettes techniques et d'instruments appropriés, peut fonctionner comme un *animateur des débats* entre volontés divergentes présentes sur le territoire, fournissant un cadre certes minimal mais inédit d'expression des volontés de la population comme des politiques. Au pire, il n'apportera que confusion et déformation dans le repérage et la discussion des enjeux, voire déplacera ou occultera la discussion au

[1] Unanimité de surface à propos de laquelle J. Morand-Deviller remarque que « *le législateur ou (les) négociateurs de conventions internationales (...) recueillent d'autant plus aisément l'accord sur ces proclamations solennelles qu'ils ne se préoccupent pas d'en préciser la portée* » (Morand-Deviller, 2002 : 8)

[2] Comme le remarque Yannick Rumpala, la problématique de la durabilité permet bien une articulation au niveau formel entre des logiques d'actions divergentes. « *Les tensions entre logiques d'action divergentes sont abordées de telle façon qu'elles paraissent non seulement réductibles, mais aussi réaménageables dans une forme de processus dialectique moins stérilisant. Précisément, c'est l'imbrication entre objectifs environnementaux et objectifs économiques qui est révélée et qui est supposée pouvoir être réarrangée de manière plus rationnelle. Au bout du compte, le déploiement de cette perspective est favorisé par la souplesse d'utilisation que contient cette conceptualisation en termes de développement durable, souplesse qui permet d'éviter, au moins à un niveau formel, les oppositions frontales.* » (Rumpala 2000 : 12) Mais le passage par les territoires semblerait en mesure de faire éclater ces articulations permises au niveau formel.

[3] Les exemples ne manquent pas et ce pourrait tout aussi bien être les conflits locaux sur l'usage de la ressource en eau, la difficile cohabitation entre activités à risques et quartiers d'habitat, le refus systématique de la population pour accueillir un site d'enfouissement de déchets radioactifs ou, plus fréquemment encore, un incinérateur…

profit d'une simple information plus ou moins transparente… Les espoirs et les possibilités de faire mieux et différemment au niveau local grâce au développement durable sont donc fondés et légitimes. Encore ne faut-il pas perdre de vue que les écueils sont eux aussi bien réels.

Tous projets de développement durable spatialisé semblent donc devoir osciller dans un cadre minimal entre *local* et *global* :

- entre la résolution de problèmes globaux dont l'action du seul territoire est insuffisante ;
- et la volonté d'élaborer un projet de développement viable sur le strict espace considéré, se rapprochant de l'autonomie, mais pouvant vite friser l'autarcie, perdant alors son sens même s'il n'est pas articulé aux systèmes territoriaux supérieurs, puisqu'il devient potentiellement non-viables (instabilité et risques globaux…).

En effet, en dernier lieu, toute tentative de recherche de durabilité à une échelle infra-globale, si elle ne participe pas à un mouvement d'ensemble coordonné, apparaît vouée à l'échec, à moins de changer de planète…

… c'est à dire dans l'hypothèse de s'installer sur des espaces extra-terrestres qui suppose un investissement total dans le capital artificiel et une substituabilité absolue entre capital naturel et capital artificiel…

Des ghettos technologiques sous formes de villes privées peuvent constituer une première illustration inaboutie de cette sombre hypothèse "hors-sol". Plus fondamentalement, l'expérience de "Biosphère 2" en constitue une illustration plus poussée. Ce projet d'écosphère, tentative de recréer une Terre miniature hors-sol dans le désert de l'Arizona, niait toutes relations avec son extérieur, et niait donc également toutes attaches à la Terre. Le projet, conçu dans une optique autarcique, s'appuyait sur l'idéal de conquêtes et de colonisation d'autres mondes, « *modèle nord-américain qui relève d'une philosophie de l'arrachement et d'une culture du hors-sol* ». Ce qui fait s'interroger les auteurs : « *vide territorial ou vide intersidéral ?* » avant de conclure qu'« *il demeurera impossible de recréer la biosphère et la substitution de l'environnement par le savoir-faire et la technique ne peut se concevoir que jusqu'à un certain point.* » (Quesne & Vivien, 2001)

Sur cette question, voir aussi l'article de Arnould « *Conquête spatiale et développement durable* » (pp. 51-57 *in* Natures Sciences Sociétés, 2003, vol. 11, n°1), où l'auteur s'interroge sur les éventuels statuts à donner à ces espaces extraterrestres et à l'exploitation qui pourrait en être faite et formule des questions éthiques qui en découlent

Dans une optique planétaire, il n'y a donc pas de chances de survie à terme pour un sous-système soutenable dans une situation d'ensemble non pérenne, à savoir un système global avec des tendances non-durables, insoutenables. *Réfléchir aux formes de compatibilités pratiques et concrètes entre objectifs de différentes natures et enjeux à différentes échelles* représenterait bien alors l'enjeu principal et toute la difficulté des démarches territorialisées de développement durable. Cet enjeu de l'application par les territoires pourrait alors être contenu dans l'inversion du slogan « *Penser globalement, agir localement* » : le défi de l'action locale en matière de développement durable est bien de réussir également à « *Penser localement, agir globalement* », le « *penser local* » défini et accepté par les citoyens étant bien indispensable pour construire un « *penser global* » et de la même manière, la conception d'un « *agir global* » semble incontournable avant de pouvoir déboucher sur un « *agir local* ».

B. 3. Une accessibilité restreinte à la régulation d'enjeux nationaux ou planétaires

Les marges de manœuvre pour initier des changements vers les objectifs de développement durable se trouvent altérées aux différents niveaux locaux : par le fait d'un jeu économique qui ne cesse de s'étendre et sur lequel le niveau local semble avoir de moins en moins de prise, mais aussi par le règne de valeurs sociologiques, de modèles psychologiques et de symboles dominants très largement partagés et dont l'aire d'influence dépasse largement les cadres locaux, à quelques particularismes tenaces près, comme le soulignait Guy Loinger lors du colloque « *Aménagement du territoire et développement durable* » tenu à l'*Assemblée nationale* en janvier 2001.

« *Tout d'abord, il est difficile de faire admettre les principes, qui sont avant tout des principes normatifs, du développement durable, dans un environnement général et local hostile à cette approche : lorsque les logiques de la macro-économie générale et mondiale sont relayées sans filet de sécurité par les instances publiques nationales au niveau local, les processus de développement apparaissent fréquemment antinomiques avec les formes et les principes propres au développement durable : celui-ci apparaît comme un pot de terre contre un pot de fer. Mais ce contexte n'est pas, tant s'en faut, uniquement économique : il est tout aussi psychologique, symbolique, sociologique : lorsque le rêve du jeune ménage type est de fuir la ville-centre au nom d'une mythologie savamment entretenue par un ensemble flou de facteurs où l'on retrouve pêle-mêle la voiture pour famille élargie, les prêts immobiliers à faible taux pour l'accession à la propriété dans les nouveaux lotissements périphériques, un certain laxisme des autorités locales en faveur des droits à bâtir dans des zones agricoles périurbaines mal protégées, et des politiques locales dont l'ambition est de couvrir leurs territoires d'autoroutes à quatre voies, il n'est pas très facile de proposer un modèle de ville recomposé sur lui-même, qui rendrait obsolète la voiture, et un mode de consommation de l'espace moins dispendieux.* » Extrait de l'intervention de Guy Loinger présentant les résultats de l'étude « *Collectivités locales, territoires et développement durable* » réalisée pour le MATE durant l'automne 2000

Envisagées au niveau local, du territoire communal jusqu'à l'espace régional, les déclinaisons de cette problématique semblent difficilement pouvoir atteindre le champ de questionnement lié au changement de modèle de développement ou à la prévention des situations d'irréversibilité (changements climatiques, biodiversité, …) car ces questions apparaissent soit illégitimes, soit dénuées de sens articulées à ces échelles. C'est ce que constate plus généralement Vincent Berdoulay et Olivier Soubeyran quand ils notent que désormais, les jeux de construction des espaces de diagnostics, des espaces de solution et des espaces de validation sont déconnectés et ne dépendent plus des mêmes autorités. Comment des collectivités territoriales peuvent alors être des espaces de solutions à des espaces de problèmes qui leurs sont disjoints et dont ils ne se sentent guère solidaires ? Le défi de l'action publique territoriale serait alors de permettre l'émergence d'un système de péréquation partagés par ces trois types d'espaces (Berdoulay & Soubeyran, 2000).

Un pan entier de la problématique du développement durable peut donc apparaître inaccessible au niveau local, par le simple fait que les territoires infra-nationaux se trouvent inscrits dans un modèle de développement organisé aux niveaux "supérieurs" qui s'impose à eux sans que ceux-ci aient une légitimité suffisante pour le modifier : ni les compétences, ni l'autorité requise. L'absence d'attribution légale pour ce qui concerne les grandes orientations en matière de sécurité, de gestion du risque, d'énergie, de transports, etc., couplé au fait qu'une grande majorité des problèmes liés au "*survivre ensemble*" s'inscrivent à des niveaux supérieurs sont deux points restrictifs pour l'accès des collectivités territoriales à toute une partie de la problématique de la durabilité. Cette situation est dans une certaine mesure particulière au contexte français et à ses spécificités

dans l'organisation territoriale. Elle n'apparaît pas selon la même intensité dans toutes les régions européennes, qui ont des degrés d'autonomie et des capacités législatives variables (*cf. Troisième partie, chapitre 5*).

Par contre, si le choix des modèles de développement ne relèvent guère des collectivités territoriales, celles-ci peuvent tout de même en aménager certains effets et, indirectement, influencer ces choix. Des accès indirects, par des voies détournées, sont envisageables et parfois expérimentés par des collectivités territoriales :

- Par le *symbole*, la *déclaration* : vote de déclarations de principe en assemblée sur des points généraux jugés essentiels[1] ou organisation de référendums locaux[2]…
- Par l'*expérimentation*, l'*exemple* : soutien à des entreprises innovantes (sociales, artistiques, énergétiques, écologiques, etc.), actions pilotes et exemplaires…
- Par le *partenariat* : avec des politiques publiques nationales (ou européennes), associant par exemple plus étroitement des collectivités locales dans la gestion des risques locaux, en vue de tendre vers un système de co-responsabilité…ou encore par les politiques de planification contractuelles de type CPER, comme nous allons l'observer dans cette thèse.
- Par l'*association* et la *participation* de la population dans tout le champ d'innovation politique et institutionnelle ouvert par les nouvelle formes de démocratie locale prônées et encadrées par la loi. Ces nouvelles formes politiques sont en grande partie à inventer et représentent en cela un défi majeur à venir[3].
- Ou encore par la *coopération décentralisée* : autre voie incontournable pour toutes collectivités désirant concrètement mettre en œuvre les principes d'échange interculturel et de solidarité intra-générationnelle et inter-territoriale, exprimant une responsabilité commune dans le devenir de l'humanité en tant que collectivité de la "Terre-patrie".

Cette question de l'accessibilité limitée et difficile à la régulation de problèmes planétaires concernant pourtant toutes collectivités territoriales, renvoie directement au risque de voir se réaliser un *développement durable "à deux vitesses"*. Une interprétation territorialisée restrictive du développement durable peut en effet conduire à n'observer que les règles de durabilité interne et être réduite à la mise en œuvre localisée d'un "*mieux vivre ensemble*", l'initiation de processus locaux et de dynamiques territorialisées se réduisant alors au

[1] Plus ou moins hors compétences, comme la campagne des communes se déclarant hors-AGCS (*Accord Général sur les Commerces et les Services* de l'OMC) ou encore la campagne des Régions sans OGM de l'*Assemblée des Régions d'Europe* (qui a édité un guide "*Comment être une région sans OGM ?*" [www.are-regions-europe.org]).

[2] Exemple du référendum local organisé par les élus locaux sur la question de la réouverture du tunnel du Mont Blanc au trafic poids-lourds et déclaré illégitime.

[3] Ce point recouvre l'ensemble des expérimentations de participation, de concertation, d'association du public aux choix du souhaitable, association des populations à l'élaboration des budgets locaux (budgets participatifs)… Les essais de sortie du cercle clos entre experts et décideurs comme la mise en place des *commissions locales d'information* (sur l'eau ou les déchets), des *commissions d'enquêtes pluralistes* (TGV Sud Est, canal Rhin-Rhône), ou encore de la *Commission Nationale du Débat Public*, sont autant d'exemples plus ou moins fructueux montrant une nouvelle voie dans la manière d'aménager plus "durablement" le territoire, dans une société qui cherche de nouveaux modes d'expression. Ces expériences nécessitent des recherches approfondies et plusieurs travaux ont déjà été effectués sur ces thèmes (cf. notamment Dziedzicki, 2001).

maintien durable des conditions du développement économique des pays, des régions ou des villes riches[1]. L'approche territoriale du développement durable se réduit-elle à une *écologie de standing* ou vise-t-elle l'indispensable *réduction des inégalités écologiques*, s'interrogeait récemment Jacques Theys (Theys, 2002) ? Il y a bien là un risque de restriction fatale autour d'une action territoriale accaparée uniquement par le maintien de la qualité de ses espaces. C'est un écueil majeur, sûrement le plus délicat à aborder. Et c'est un biais de compréhension à éviter, car des dynamiques de développement territorial centrées sur elles-mêmes sans être mises en perspective avec les situations voisines, et plus généralement avec le "*reste du monde*" et le contexte global, ne ferait que renforcer des situations non-durables, voire même participerait à en faire apparaître de nouvelles (par externalisation des coûts environnementaux ou sociaux par exemple).

B. 4. La question de l'équité interterritoriale prise en étau entre compétition et coopération

L'entrée par la question de l'équité inter-territoriale est riche. Ces questions ont été abondamment traitées par les économistes. Sans revenir sur ces travaux, nous pouvons nous appuyer sur la rapide synthèse qu'en dresse Bernard Planque en préface d'un recueil de travaux issus du colloque d'Arles « *Economies des régions méditerranéennes et développement durable* » de 1998 (Benhayoun *et al.*, 1999). Il note que tout processus de développement a un ancrage territorial qui le contraint à la compétitivité. Ainsi, l'introduction du territoire dans la problématique du développement durable conduit à celle de la concurrence inter-territoriale. Cette question apparaît fondamentale puisqu'il constate que tous les groupes humains qui ne sont pas orientés vers le processus d'accumulation capitalistique et d'innovation technologique, et qui n'ont donc pas pris cette « *bifurcation proprement culturelle* », ont été éliminés ou intégrés pour ces questions de concurrence.

Ainsi, dans un monde ouvert et une économie mondialisée et globalisée, ce n'est plus la « *capacité locale d'épargne* » mais la capacité à retenir et/ou attirer , donc à « *rémunérer une épargne disponible quelque part* » qui apparaît fondamentale pour pouvoir s'orienter vers un développement plus durable ; et l'ensemble des facteurs en jeu tendent :

- d'une part à « *pérenniser les gains de productivité et donc de compétitivité* » des territoires les mieux dotés (*centres*), capables de produire des externalités positives et de lutter contre les externalités négatives associés à leur expansion, c'est à dire « *de se forger les moyens d'une certaine durabilité de leur processus de développement* » ;
- alors que d'autre part, ces facteurs handicapent cumulativement les territoires déshérités (*périphéries*), contraints « *d'exploiter dans le court terme des éléments de compétitivité partielle* » sans dégager ou attirer de surplus suffisants pour initier des améliorations permettant « *de les engager effectivement sur la voie d'un développement durable* ». « *"Selon que vous serez puissant ou misérable…" la durabilité de votre développement sera ou ne sera pas en bonne voie.* » (Planque, 1999 : 7-13)

Ces phénomènes peuvent aussi bien s'observer au niveau *international* (entre pays du Sud et pays du Nord) que *national* (entre régions) ou *régional* (ville et campagne entre

[1] Les lotissements privés américains constituent une illustration territoriale de cet écueil à l'échelle du quartier.

métropolisation et désertification).

La question des capacités des collectivités à agir sur leurs extérieurs rejoint donc la question de la gestion par les collectivités de leurs externalités et de leurs interdépendances. Celle-ci se visualise nettement à l'échelle régionale. Bertrand Zuindeau explicite les principes d'équité intra-territoriale et inter-territoriale, qui sont la traduction de l'objectif d'équité intra-générationnelle et le pendant de celui d'équité inter-générationnelle[1], en précisant que « *l'extension du principe d'équité au champ spatial n'a rien d'artificiel. Il convient d'insister sur ce point : c'est la notion d'équité elle-même, porteuse d'une certaine "universalité", qui implique l'illégitimité voire l'absurdité de satisfaire une forme d'équité au détriment d'une autre : par exemple de veiller au sort des générations futures en sacrifiant la génération présente…* » (Zuindeau, 1996 : 4). La prise en compte de l'extérieur et des innombrables échanges avec celui-ci pose deux séries de questions :

- **les interactions avec l'extérieur** et ce que certains ont appelé les modalités de *durabilité importée* (et son corollaire, la *non-durabilité exportée*) (Pearce *et al.*, 1989 : 44 *et suiv.*) comme les stratégies de développement durable s'appuyant sur l'exploitation de ressources naturelles hors du territoire, l'importation de ressources naturelles à des coûts inférieurs à la raréfaction des stocks (ressources non renouvelables) ou aux coûts de sa régénération (ressources renouvelables)[2], les transferts de déchets ou encore les pollutions transfrontalières ;
- et **les interactions de l'extérieur sur le territoire** de durabilité : comme l'influence de phénomènes de pollutions internationales (pluies acides par exemple) et de dérégulation planétaire (changement climatique, trou d'ozone par exemple), nouveaux en ce sens que les sources de ces pollutions peuvent être complètement déconnectées des territoires qui en souffrent.

Ces deux types d'interactions entre le territoire et son extérieur conduisent à s'interroger sur les situations de concurrence territoriale : sont-elles contraires à la durabilité ? D'un côté, la compétitivité et l'attractivité tant voulues des territoires impliquent un principe de conditionnalité, amputant grandement les possibilités d'innovation de chaque territoire, se découvrant alors aux foudres des "risques de délocalisation" ; de l'autre, en appliquant la théorie des jeux à la situation et en l'illustrant avec le "dilemme du prisonnier", il semble bien en effet que toute les parties aient intérêt à une amélioration de la durabilité du système mais que chacune individuellement ait intérêt à refuser la coopération (au moins par gain de durabilité écologique fournit par les autres sans investissement personnel et donc par gain de compétitivité économique) (Zuindeau, 1996 : 10-11).

Les systèmes territoriaux semblent donc désormais plus que jamais tiraillés entre une

[1] « *L'équité intergénérationnelle se complète d'une équité territoriale, qui précise en termes d'objectifs spatiaux la notion d'équité intergénérationnelle, très présente notamment dans le rapport Brundtland (p.51). Le principe d'équité territoriale peut lui-même se décomposer en deux objectifs complémentaires : nous référant à un territoire donné (pour l'instant non spécifié : local, régional, national…), nous distinguons l'équité intra-territorial, interne au territoire de référence, et l'équité inter-territoriale marquant la relation entre le territoire de référence et son « extérieur ».* (Zuindeau, 1996 : 4)

[2] Définition des coûts qui ne correspond pas au système actuel de définition des coûts par le marché international à travers l'offre et la demande en matières premières.

concurrence accrue entre territoires et une coopération incontournable pour faire face à des problèmes communs. « *(…) l'existence d'un espace dualisé, entre un "territoire durable" et son "reste du monde", accentuera l'éventuel antagonisme entre "logique de durabilité" et "logique de compétitivité". L'absence de frontières, écologiques mais aussi économiques, interdit toute "coexistence pacifique" entre ces deux modèles de conception différente et les oblige à des échanges permanents. L'issue de cette mise en confrontation est incertaine : elle dépend, entre autres, de l'influence effective que sera susceptible d'avoir la stratégie de développement durable sur l'évolution des coûts économiques.* » (Zuindeau, 1996 : 13) Et de ce point de vue, il semble impossible en théorie de déterminer si la problématique du développement durable peut influencer une application locale vers l'une ou l'autre des tendances citées : on peut tout aussi bien démontrer que les politiques locales de développement durable peuvent altérer à court terme la compétitivité territoriale, notamment celles des entreprises (par des contraintes réglementaires environnementales, sociales ou économiques, du type écotaxe par exemple) ; et argumenter de l'autre pour les gains d'attractivité et l'amélioration de la compétitivité des entreprises (par réduction d'usage de ressources et d'énergie, par innovation, par entraînement, …)[1] (Zuindeau, 2000 : 17-18).

Il apparaît alors nécessaire d'identifier les intérêts que peut représenter pour certaines collectivités territoriales le fait de ne pas souscrire à une stratégie ou des politiques de développement durable (intérêt individuel à ne pas s'engager tout en retirant le maximum de bénéfices possibles, qui renvoie à la figure du "passager clandestin"), afin d'éviter au mieux ces comportements (par substitution d'impôts, par gain d'attractivité et/ou d'innovation, par système de coopération institutionnelle…).

Et il faut également bien comprendre surtout pourquoi et comment des acteurs pilotes et des structures émergentes (pays, régions, communes, etc.) se saisissent de la problématique du développement durable, avec des fortunes diverses. Celle-ci semble bien représenter une opportunité et un enjeu pour asseoir leur légitimité. Les effets d'apprentissage potentiels de l'initiation de dynamiques innovantes ainsi que les gains attendus en terme d'image sont d'autres facteurs explicatifs. Sur ce point, le risque que l'appropriation du développement durable s'effectue de manière compétitive existe : une fois accaparé par quelques collectivités "leaders", l'investissement des autres collectivités peut être limité si les retombées positives en terme d'image s'amenuisent à mesure de l'engouement général.

Cependant, les essais d'inflexion vers la durabilité qui sont amorcés peuvent créer une dynamique par la remise à plat, l'amélioration et le renforcement du fonctionnement des systèmes, puis par la diffusion, la reproduction et l'entraînement. C'est sûrement ces différents éléments en faveur de dynamiques contradictoires qui feront dire à Bertrand Zuindeau que « *le développement durable territorialisé semble osciller entre effets d'entraînements et effets d'inhibitions* » (Zuindeau, 2000 : 18). Cette indétermination est aussi directement liée aux ambitions variables que peut recouvrir une stratégie de développement durable

[1] Ce dernier point étant à considérer avec l'hypothèse, classique en économie de l'environnement, du coût marginal de dépollution croissant.

territorialisée : plus elle sera radicale, moins sa généralisation géographique sera probable[1]. Et c'est bien dans ce large "entre deux" que s'inscrivent diversement les initiatives d'introduction du développement durable dans les politiques territoriales : entre "cerise sur le gâteau" et renouvellement en profondeur des pratiques.

Après avoir aperçu les limites et les enjeux particuliers liés à la spatialisation de la problématique du développement durable, nous nous proposons de dégager les éventuelles caractéristiques identifiables et les possibles règles pouvant s'y appliquer, sur lesquelles nous pourrons appuyer nos analyses.

C) Principales règles et caractéristiques des stratégies territoriales de développement durable

L'étude du "facteur spatial" dans les théories de développement durable renvoie souvent aux questions de répartition du développement, notamment en terme de localisation (*concentration / diffusion*) et aux questions de ressources en espace, notamment par rapport à son utilisation (*consommation / production / reconversion*) et sa nécessité. L'espace est considéré, du global au local, à la fois comme un *support* et une *ressource* au développement. En tant que ressource, c'est un facteur de développement indispensable, qui, s'il n'est pas constant, reste un "minimum requis" incontournable[2]. En tant que support, l'espace, avec le temps, constituent le cadre stable et invariable dans lequel tout processus de développement vient s'inscrire. Des observations précédentes, nous pouvons alors dégager quelques principes *a priori* centraux pour l'établissement de stratégies de développement durable spatialisé.

Nous verrons ici successivement les recommandations générales pouvant s'appliquer à toutes dynamiques territoriales de développement durable, les apports issus des théories autour du développement local, puis les conséquences qui peuvent être tirées du dédoublement de l'espace d'analyse en un espace interne et un espace externe, et enfin, les principaux enseignements issus des recherches s'étant penchées avec pragmatisme sur ces questions.

Il convient d'être extrêmement prudent quand il s'agit d'édicter des principes et des modèles de développement durable spatialisé. Nous ne proposerons donc ici que des règles générales, qui seront pour nous autant de points d'observation, et non des recettes précises (contraires à une idée dynamique d'autodétermination par les processus locaux d'action). La pléthore de "littérature programmatique" consacrée à ce que devraient contenir des politiques et des stratégies de durabilité contraste en effet avec la rareté des

---

[1] « *L'efficacité du développement durable paraît conditionnée par deux tendances* entre elles contradictoires *: l'ampleur de l'action décidée et sa capacité d'extension territoriale.* » (Zuindeau, 1996 : 11)

[2] Sauf peut-être dans la perspective d'une croissance de "l'immatériel" et de développement d'espaces virtuels bien que ceux-ci nécessitent *in fine* une emprise spatiale, et bien que les moyens de leurs productions, de leurs animations ainsi que leur accès soient très fortement consommateurs de ressources et d'énergie. Une récente étude a ainsi montré que la fabrication d'un seul ordinateur, écran compris, nécessitait 1,8 tonnes de matériaux bruts pour sa fabrication (dont 240 kg de carburants fossiles, 22 kg de produits chimiques et 1,5 tonne d'eau) (cf. KUEHR R. & WILLIAMS E. (2004), Computers and the environment: understanding and managing their impacts, Kluwer Academic Publishers, United Nations University).

travaux abordant l'articulation opérationnelle de ces stratégies et confirme, s'il le fallait, qu'il est plus aisé de bâtir des modèles théoriques, et que leurs traductions concrètes sont plus ardues. Ainsi, les rares études, les quelques revues de littérature comme les bilans de programmes de recherche s'étant confrontés aux réalités de mise en œuvre du développement durable territorialisé insistent sur l'inexistence de solutions prêtes à l'emploi et sur les difficultés et les limites à généraliser des approches locales et les résultats d'expériences, dont le caractère de réussite est toujours relatif et ne s'appréhende que par rapport au contexte antérieur (Godard, 1997, Camagni, 1998, Schleisser-Tappesser & Strati, 1999, Moss & Fichter, 2000, Loinger, 2000, Barthélémy, *et al.* 2002). Le développement durable régional, par le caractère non reproductible et non réductible de chaque problématique locale de développement, apparaît avant tout comme une construction entre acteurs locaux, fortement liée aux contextes, aux conjonctures et aux apprentissages mutuels. Cette prudence quant à la prescription de règles et principes à suivre devra également nous accompagner lors de l'interprétation de nos résultats.

C. 1. Des recommandations générales pour tout processus de développement durable

Le développement durable s'accompagne de nombreux principes de base, affirmé notamment dans la déclaration de Rio[1] :

- le principe de *solidarité* dans le temps (principe 3) et dans l'espace (principe 5) (articulation entre court terme et long terme, entre global et local),
- le principe d'*intégration* et de transversalité (la protection de l'environnement doit être intégrée au processus de développement, et non juxtaposée) (principe 4),
- le principe de *précaution* (prévention des risques écologiques notamment en cas d'incertitude ou d'irréversibilité) (principe 15),
- le principe de *responsabilité* (dimension éthique) (principe 7 & 13),
- le principe de *participation* (dimension culturelle et gouvernance) (principe 10),
- le principe du "*pollueur-payeur*" (principe 16),
- et le principe d'*évaluation* des choix et des actions (aux regards de l'ensemble des dimensions à intégrer) (principe 17).

La mise en oeuvre simultanée de l'ensemble de ces principes est, on le comprend aisément, problématique en de nombreux aspects. Le développement durable serait donc à voir comme un ensemble de principes adaptatifs et évolutifs, ressemblant dans l'action avant tout à une pratique du "bon sens" de tout un chacun, qui fait écho au « *sens commun* » du « *jardinage planétaire* » que propose Gilles Clément, sorte de révolution ludique et ingénieuse faisant appel à l'observation de l'intelligence naturelle et biologique et à la réconciliation entre l'homme et la nature[2].

---

[1] Cf. CNUED, Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement - Les Principes, Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992

[2] L'auteur donne une jolie présentation du jardinage planétaire :« *Les limites de la vie sur terre, la biosphère, tel est l'enclos du jardin. L'homme omniprésent, responsable du vivant, tel est le jardinier. L'épaisseur du vivant, la terre, l'air, l'eau, tel est le territoire. Au cœur du jardin, les puissances insoumises de la vie et ses inventions. Le rêve de l'homme et ses utopies, l'un et l'autre dessinant au jour le jour l'imprévisible trajectoire de l'évolution.* » (Clément, 1999 : 83)

Mais la multitude de contributions qui, tour à tour, récitent, déclinent, listent, conjuguent ou enfin synthétisent les différentes dimensions, les points et les facteurs à intégrer, n'apportent guère de données utiles supplémentaires. Très souvent, ils présentent ce que devrait idéalement contenir une stratégie de développement durable, et sont très élliptiques sur les articulations concrètes avec les réalités et les pratiques actuelles. Nous présentons ici des contributions qui, bien que d'ordre général, nous semblent pouvoir avoir une portée opératoire.

Dans la recherche à rendre opératoires certains principes du développement durable, Olivier Godard note que c'est plus la *capacité adaptative des systèmes* par rapport à leur environnement que le strict maintien des ressources qui permet d'envisager un mode de développement soutenable. Cette caractéristique dynamique concerne plus généralement tous types de développement[1]. Ainsi, après avoir énoncé quelques principes stratégiques intermédiaires qui peuvent donner une traduction actualisée à l'objectif de développement durable[2], il conclut que c'est la *capacité de résilience* des systèmes qui serait la condition critique pour satisfaire cet objectif : « *(...) pour être soutenable, le développement doit procéder de façon que l'organisation des systèmes écosociotechniques soit capable de résister à une variété de perturbations ou fluctuations imprévues, quitte à se réaménager à cette occasion ; ce serait donc la propriété de* "résilience" *qui serait la condition critique de la soutenabilité.* » (Godard, 1996 : 33) L'intégration des *vulnérabilités* spécifiques de nos sociétés liées au haut niveau de développement technologique apparaît donc comme une condition principale pour que toutes stratégies de développement territorial puisse être durable.

D'autres principes sont souvent cités : optimum démographique, capital critique, capacité de charge, mais, s'ils paraissent intéressants, ils se révèlent pour autant extrêmement difficiles à déterminer dans des configurations locales données. C'est ce manque de robustesse des règles opératoires que souligne Jacques Theys quand il parle du développement durable comme d'un *principe normatif sans norme* : « *Or, ces normes, en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire, ne peuvent être définies scientifiquement et arbitrairement : si l'on sait à peu près ce que peut être une gestion durable des ressources, on n'est incapable, par exemple, de définir un seuil convenable en matière de "capacité de charge" des milieux ou de donner un sens précis à la notion -encore plus mystérieuse- de "capital critique" (à l'échelle régionale). D'où des pratiques sans théories et des théories sans pratiques débouchant sur un kaléidoscope d'initiatives dont il est finalement fort difficile d'évaluer l'efficacité ou la réelle nouveauté.* » (Theys, 2000a : 242)

Dans le domaine environnemental, une nouvelle démarche développée depuis quelques années en vue de remédier à cette absence de norme mérite d'être mentionnée : c'est la

[1] Le fait que le développement durable soit un processus de changement plutôt qu'un état fixe harmonieux, c'est à dire sa caractéristique processuelle, n'est en effet pas propre aux processus de développement durable mais bien partagée par tous processus de développement (Sangaré, 2000 : 310).

[2] « (...) *principe de précaution, robustesse, flexibilité, stratégies de « moindre regret » et recherche de « double dividendes » (satisfaction simultanée d'autres objectifs de la collectivité, correspondant mieux aux formes les plus actives d'intéressement des acteurs prenant part à la décision). De tels principes ont pour objet d'organiser « l'actualisation » de préoccupations intéressant des temps ou des espaces éloignés en focalisant l'attention sur les éléments placés le plus directement entre les mains des générations actuelles, c'est-à-dire les éléments qui sont aussi les mieux connus et, tant bien que mal, les plus accessibles à l'action.* » (Godard, 1996 : 33)

notion d'"*empreinte écologique*" (*ecological footprint*).

La pression de chaque système humain (individu, ville, pays, continent, planète) peut être évaluée et rapportée à son équivalence en surface productive nécessaire à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption des pollutions et des déchets émis. L'empreinte écologique de l'humanité est alors l'estimation de la superficie terrestre et marine biologiquement productive nécessaire pour répondre à l'ensemble de ses besoins. Les calculs permettent ainsi de montrer que l'humanité utilisait 70% de la biosphère en 1961 et qu'elle utilise maintenant (1999) 120% et dépasse ainsi de 20 % les capacités biologiques de la Terre (Wackernagel *et al.*, 1999, Wackernagel, 2002, WWF-PNUE, 2002). Ce qui permet de conclure que l'humanité consomme 1,2 planètes.

Cette méthode peut ainsi évaluer la consommation moyenne mondiale par personne (2,3 hectares), et la comparer ensuite à des consommations moyennes nationales (9,7 ha pour un américain) (Wackernagel, 2002). Pour la France, l'empreinte écologique calculée (5,2 ha par personne en 1999), dépassait ainsi de 83 % la biocapacité par personne du pays (2,9 ha) (Thouvenot, 2002). C'est à partir de ces résultats que le président de la République française déclara en août 2002 au sommet de Johannesburg : « *Si l'humanité entière se comportait comme les pays du Nord, il faudrait deux planètes supplémentaires pour répondre à nos besoins* ».

Si cette méthode renouvelle le débat sur les limites des capacités des écosystèmes à supporter la pression des activités humaines, en fournissant un outil de calcul permettant de visualiser des seuils (la planète) et leurs dépassements, ses applications locales pour le développement durable (outre les approximations nécessaires et la difficulté de recueillir exhaustivement des données chiffrées aux niveaux considérés) ne peuvent cependant fournir qu'un bilan écologique du fonctionnement du système considéré, certes très instructif, mais avec une intégration difficile des autres dimensions (distinction par niveaux sociaux, etc.) (Aall & Norland, 2003). Elle constitue cependant un formidable outil pédagogique permettant de rendre visibles les limites des modes de développement "modernes", de visualiser les situations de "sur-régime" écologique (Simmons *et al.*, 2000 ; Simmons, 2003 ; Boutaud, 2003).

Il paraît également intéressant de se pencher sur les enseignements qui peuvent être tirés des antécédents à la problématique du développement durable spatialisé. Dans ce sens, les réflexions autour des théories de développement endogène nous semblent à la fois proches et particulièrement riches en ce qui concerne cette question, notamment pour l'échelle régionale.

C. 2. L'apport des théories de développement endogène

La réflexion sur les conditions et les particularités de la problématique du développement durable appliquée aux territoires peut être présentée en soi comme récente, celle-ci n'est pourtant pas apparu *ex-nihilo* et tous les travaux sur le développement local développés dans les années 1960 et 1970 apparaissent comme autant de précédents incontournables. En se penchant préalablement sur les contenus qui ont été donnés à l'espace dans les théories de développement endogène[1], quelques grandes lignes peuvent être énoncées (Aydalot, 1985 : 144) :

- le *principe d'identité locale*, qui débouche d'une part sur la mise en valeur des spécificités et particularismes locaux, et d'autre part, sur le sentiment d'appartenance à une communauté, le caractère identitaire de ces modèles de

[1] On peut difficilement parler de la théorie du développement endogène tant peut être "unifié" sous cette bannière une multitude de contributions provenant d'horizons et de "courants" très divers (Aydalot, 1985 : 144).

développement ;
- le *caractère intégré* du développement, la recherche d'une certaine autonomie et la référence à la satisfaction des besoins de base à satisfaire sur le territoire ;
- la reconnaissance et la valorisation de l'*économie informelle* (échanges de services, temps libre, économie domestique, ...).

Parmi ces principes, la *valorisation des ressources locales*, en référence aux besoins sociaux, et dans une dynamique ascendante, portée et appropriée par une population, formée par une communauté d'intérêts et de territoire, semble être une « *réponse alternative aux schémas de croissance fondés sur la grande échelle et impliquant le gaspillage des ressources naturelles. Il est important que les ressources soient valorisées régionalement.*» (Zuindeau, 1994 : 612) Même si les conditions de reproductibilité de ces ressources ne sont pas particulièrement étudiées dans ces théories, il est indéniable que cette idée de « *valorisation d'actifs spécifiques* », qui ne soient pas directement transposables d'une région et à une autre, et ainsi difficilement concurrençables, se retrouve très clairement comme indispensable à la construction de territoires d'expérimentation de la durabilité[1]. La richesse de ces ressources locales est à lier à la diversité des territoires, à la spécificité de chacun : un territoire local étant alors considéré comme « *un construit social historique difficilement reproductible comme tel par d'autres* » (Pecqueur & Colletis, 1993). Cette perspective permet d'élargir la vision de la création et de la valorisation de ressources à des dimensions qui ne soient pas uniquement marchandes (culturelles, patrimoniales…). Dans ce cadre, les jeux d'acteurs peuvent également être envisagés comme des ressources spécifiques, une plus-value en fonction de leur organisation territoriale.

Les principes de *gestion prudente des ressources* naturelles, de *modes de développement économes* en énergie et en ressources et, enfin, de mobilisation et d'interaction de ressources régionales peuvent donc bien être reconnus comme autant d'apports des théories de développement local aux modèles de développement durable territorialisé (Zuindeau, 1994). Enfin, sous des vocables nouveaux de "gouvernance", de "débat public" ou de "participation", un apport principal de ces théories est bien l'appui sur un mouvement citoyen ascendant. Les théories de développement endogène sont enracinées à l'espace en tant que territoire[2], elles partent littéralement du local selon une logique ascendante et indique une voie où la mise en avant des spécificités de l'espace local constitue un des principaux moteurs pour un développement plus harmonieux, respectueux des équilibres locaux et des identités de chacun.

L'articulation du local au global n'est pas une clé de lecture majeure des territoires dans ces théories. De même, l'intérêt en terme de développement que représente une intégration de la dimension environnementale (attractivité, qualité de vie, identité

[1] L'idée d'"*actif spécifique*" ou de "*ressource spécifique*" est une notion notamment développée par Bernard Pecqueur et Gabriel Colletis pour désigner un facteur compétitif hors coût, non commensurable directement par le marché, non transférable, résultant d'une histoire longue et inextricablement liée au territoire (Pecqueur & Colletis, 1995).

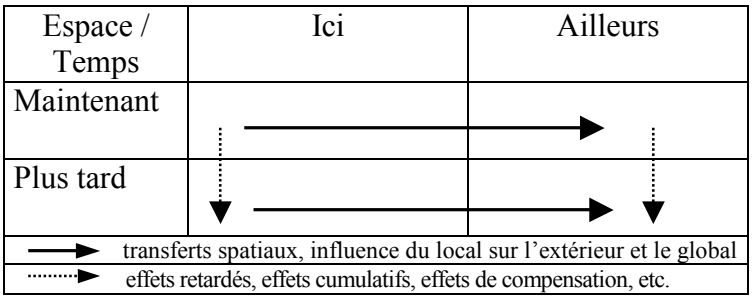
[2] Au détriment du "reste du monde", puisque les règles de relation entre le territoire et son extérieur sont très peu développées.

paysagère, valorisation des cultures locales, image…) n'est pas non plus clairement mis en avant. Par rapport à ces théories, les principales nouveautés qu'apporte la problématique du développement durable confronté à l'espace sont liées à *l'élargissement temporel et spatial des préoccupations* (équité inter-générationnelle et intra-générationnelle) : ouverture de la notion de solidarité du plan spatial au plan temporel et ouverture de la coopération à l'échelle internationale (coopération décentralisée) (Zuindeau, 1994). Nous regardons dans les deux points suivants des conséquences de ces élargissements.

C. 3. Le dédoublement de l'espace d'analyse en un espace interne et un espace externe

La problématique de la durabilité provoque l'élargissement de l'espace d'analyse à des nouvelles échelles de temps et d'espace à prendre en compte. Ce basculement marque la fin de l'universalité des résultats expérimentaux et l'avènement du traitement de problèmes complexes où chaque situation réelle est singulière, ni maîtrisée, ni répétable, et donc à gérer avec une incertitude relative puisque non pleinement prévisible. Le schéma suivant montre comment l'introduction de la problématique du développement durable dans l'agriculture, en élargissant l'appréhension des effets à des futurs plus ou moins proches et au "reste du monde", a fait entrer ces questions dans la sphère des problèmes complexes « *à mille lieux de la comparaison à des "témoins", du "tout égal par ailleurs" et de l'universalité postulée des résultats expérimentaux.* » (Landais, 1998 : 11) (cf. Figure 4). Ces points orientent naturellement les démarches de recherche vers le développement de l'interdisciplinarité, des approches systémiques et de la modélisation.

Figure 4 : Grille d'analyse spatio-temporelle pour l'évaluation des effets et des conséquences des pratiques agricoles



d'après Legay J.-M. 1993 cité par Landais 1998 : 11

Ainsi, la première caractéristique qui apparaît avec la spatialisation du développement durable est celle de la division des objectifs de développement durable suivant deux espaces d'analyse : *durabilité interne* et *durabilité externe* suivant que l'on considère les objectifs d'équités intra-territoriale ou ceux d'équité inter-territoriale. *L'espace fermé* et les règles internes de durabilité représentent les questions concernant l'équilibre et la viabilité d'un système local en lui-même ; et *l'espace ouvert* et les règles externes de durabilité traitent des relations entre le système considéré et son extérieur, les autres systèmes territoriaux.

Un double système de règles de durabilité spatiale a ainsi pu être proposée par Nijkamp *et al.* dès 1991 (Nijkamp *et al.*, 1991, Nijkamp *et al.*, 1992) :

1) les conditions de durabilité doivent être vérifiées sur l'espace considéré ;

2) la durabilité interne ne doit pas être obtenue au détriment de la durabilité externe du

territoire.

Ces règles basiques et centrées sur l'espace considéré montrent bien que l'application spatialisée du développement durable entraîne une première complication majeure : à la recherche d'une durabilité interne à l'échelle envisagée s'ajoutent des contraintes extérieures (des espaces voisins de proximité jusqu'au niveau global) sur le système territorial concerné. Cette application implique une profonde redéfinition des priorités et des représentations du territoire et de l'action publique, comme le suggère Jacques Theys et Cyria Emelianoff à propos de la problématique des villes durables :

> « *(…) une ville durable doit-elle d'abord contribuer à la solution des grands problèmes mondiaux – au prix éventuel de sa croissance – ou plutôt s'assurer de la viabilité à long terme de son propre développement ? Il ne s'agit pas là seulement d'une querelle sémantique ni même d'un conflit de priorité, mais de la difficulté profonde, plus exacerbée qu'ailleurs, à articuler plusieurs représentations, à l'évidence différente, du territoire et de l'action politique.* » (Theys & Emelianoff, 2001 : 132)

Une seconde complication réside dans le poids et l'importance des systèmes extérieurs dans la viabilité et l'équilibre du système local considéré. Les interactions avec l'extérieur sont en effet inévitables autant qu'indispensables, ainsi la dépendance aux fonctions régulatrices fondamentales de la biosphère comme la vulnérabilité face aux risques et aux nuisances imposés par l'extérieur, le "reste du monde", sont des points critiques sur lesquels le territoire est loin d'avoir toutes les cartes en main.

Bertrand Zuindeau illustre des conséquences de ces deux complications (Zuindeau, 1996 : 11-12) :

1) Au niveau des *règles internes*, les spécificités territoriales sont différentes (dépendant des dotations particulières du territoire en ressources naturelles et en ressources spécifiques valorisables), les fonctionnements des mécanismes de substitution ou de compensation sont modifiés et de nouvelles variables apparaissent, qui n'ont pas forcément de valeur à des niveaux supérieurs (comme *l'intégrité paysagère*[1]).

2) Pour les *règles externes*, le territoire obéit à une réciprocité plus ou moins asymétrique avec "l'extérieur", envers qui il a des responsabilités en terme "d'équité-contrainte" et qui lui impose des contraintes économiques et environnementales issues des modèles économiques dominants.

La dissociation entre environnement interne et environnement externe souligne surtout l'importance de la *gestion des interfaces* entre ces deux environnements : enjeux d'identification, de conception, de pérennisation et de restructuration éventuelle de ces interfaces (Sangaré, 2000 : 326). Ainsi, au-delà de l'analyse sur l'un ou l'autre des deux plans (externes / internes), c'est aussi l'articulation nécessaire entre les deux qui doit faire l'objet d'attention. Et au-delà, c'est le passage, pour ces articulations (horizontales et verticales), d'une *gestion passive* à une *animation active* qui semble être le principal enjeu, comme le souligne Bertrand Zuindeau et Franck-Domonique Vivien : « *En définitive, le*

[1] En référence aux zones de reconversion et aux friches industrielles, Bertrand Zuindeau prend l'exemple de l'intégrité paysagère, qui peut conditionner les possibilités de développement durable d'une zone limitée géographiquement, alors que sa prise en compte dans les conditions de durabilité à l'échelle planétaire ne se justifie pas.

principal enjeu territorial auquel est confronté le développement durable est le passage de ce que l'on pourrait appeler des interdépendances spatiales subies à une articulation active des territoires. » (2001 : 30-31) D'où la proposition de la figure de l'*interterritorial* comme lien permettant de "*recoudre les territoires*", fournissant une échelle intermédiaire et souple. Celle-ci doit être vue à la fois comme *espace de modération et de médiation entre différents niveaux* (par exemple entre national et niveaux locaux) et comme *lieu d'harmonisation, d'entraînement et de coopération entre territoires de même niveau* (interrégional par exemple). Ce serait donc un "*espace-pont*" entre institutions permettant une régulation volontaire, horizontale et verticale, d'un ensemble de territoires, sans autorité à l'échelle de l'ensemble[1].

C. 4. Le changement de contenu suivant les échelles

Le développement durable n'est pas fractal, il est non linéaire (objectif différent à chaque niveau) et non cumulatif (existence d'interactions entre les territoires).

Comme le rappelle Olivier Godard, le développement durable n'est pas fractal. « *Selon les échelles territoriales considérées, les recommandations et les priorités ne seront pas les mêmes.* » (Godard 1996 : 34) Son contenu est redéfini suivant chaque échelle et ne répète pas les préoccupations de durabilité à l'échelle globale selon des « *contraintes territoriales homothétiques* ». Les stratégies de développement durable territorialisées ne peuvent pas être la simple déclinaison d'une liste de principes de durabilité valable à l'échelle mondiale (Déclaration de Rio, rapport Brundtland), les raisonnements valant à une échelle ne pouvant pas systématiquement être transposés tels quels à d'autres niveaux. « *(…) le changement d'échelle implique également un changement de forme, l'introduction de la dimension territoriale transforme des règles de portée universelle en des règles particulières.* » (Zuindeau, 2000 : 57) Comme le souligne les travaux de l'IFEN sur les indicateurs de développement durable, « *ce qui est durable à une échelle peut ne pas l'être à une autre* ».

Ainsi, par rapport aux questions relatives aux échelles, l'IFEN note deux points : « 1. *ce qui est durable à une échelle peut ne pas l'être à une autre : la destruction locale d'espèces ou la disparition d'individus (dans une logique proie-prédateur) peuvent être la condition d'une bonne régulation d'ensemble (à l'échelle de l'écosystème) ; il en va de même des dynamiques industrielles* ; 2. *dans la résolution des problèmes il n'y pas d'échelle optimale en soi, il n'existe que des échelles plus utiles que d'autres pour répondre à des questions bien spécifiques. Une fois l'échelle choisie, on doit toutefois prévoir son articulation à des échelles inférieures (locales) ou supérieures (globales).* » IFEN, 1999 : 21

Comme le souligne Olivier Godard : « *La contrainte écologique n'a de sens absolu qu'au niveau planétaire. Aux autres niveaux, des échanges, des substitutions et des déséquilibres sont possibles et les contraintes écologiques sont relatives.* » (Godard, 1996 : 33)

Il n'y a pas une échelle d'intervention optimale, mais plusieurs qui se complètent et doivent être articulées en fonction de leurs particularités et de leurs complémentarités.

Nous pouvons déduire de ce qui précède que la stricte addition de démarches locales, même intégrées, ne peut pas suffire à concourir pleinement à la satisfaction des niveaux

1 La *Communauté de Travail des Pyrénées*, organisme de coopération transfrontalière sur les questions d'environnement créé en 1983 et réunissant trois régions françaises (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon), quatre régions autonomes espagnoles (Euskadi, Navarre, Aragon et Catalogne) et l'Etat d'Andorre, peut être une illustration de cette idée.

supérieurs et à l'atteinte d'objectifs planétaires. Même si des effets d'agrégation peuvent indéniablement être reconnus[1], ils ne sauraient être suffisants par eux-mêmes pour constituer une réponse globale complète[2]. En effet, de nombreuses incertitudes demeurent sur le caractère *cumulatif* des effets entre les différentes actions et entre les différents niveaux, sur les interactions entre pollution globale et pollution locale. La soutenabilité du développement durable n'est donc pas strictement additive ou cumulative géographiquement.

C.5. Les enseignements issus des travaux de recherche

Les recherches appliquées consacrées aux expériences de développement régional durable sont en grande partie portées par les sphères européennes, notamment sous la forme de programmes pilotes dans le cadre des Fonds Structurels.

« *La commission européenne soutient des travaux sur l'intégration des préoccupations de développement durable (composante environnementale majoritaire) dans et par les instruments de la politique régionale au niveau européen. Il s'agit notamment des évaluations environnementales des interventions des fonds structurels. Il s'agit pour l'instant d'imposer quelques évolutions (en matière d'environnement et de participation notamment), dans les conditions accompagnant les politiques européennes.* »

Barthélémy *et al.*, 2002 : 96

L'organisation de trois symposiums européens tenus ces dernières années sur la question du développement durable régional en sont un exemple. Cette démarche a été inaugurée lors du colloque de Graz (Autriche) en 1998 « *Regions, cornerstones for sustainable development* ». Ont suivi un deuxième Symposium à Joensun en Finlande courant 1999 puis un troisième tenu à Tours lors de la présidence française de l'union européenne en 2000 (Narodoslawsky & Gabriel, 1999 ; Häkkinen, 2000 ; Larrue, 2002).

La création et la structuration du réseau ENSURE (*European Network for Sustainable Urban and Regional Development Research*) et, en prolongement, le projet de recherche REGIONET auquel nous avons participé en tant qu'équipe nationale en sont un autre exemple. REGIONET (*Strategies for Regional Sustainable Development: An Integrated Approach beyond Best Practice*) est un projet de recherche créé dans le cadre du 5ème programme cadre de l'Union Européenne pour l'environnement. Réunissant 16 équipes partenaires issues de 14 pays européens (membres et en accession), l'objectif principal du projet qui s'est déroulé de janvier 2002 à janvier 2004 était de produire une approche intégrée et interdisciplinaire pour supporter la mise en œuvre concrète du développement durable dans les régions européennes. Les principaux résultats sont présentés dans la troisième partie de cette thèse (*cf. chapitre 5*).

Une des particularités des recherches européennes sur le développement régional durable doit être tout de suite soulignée. La notion de région au niveau européen s'avère large et recouvre une variété de réalités dissemblables suivant les contextes : c'est la région au sens européen (niveau NUTS II[3]), c'est à dire le niveau territorial établi par chaque pays

---

[1] « *Dans une certaine mesure, le développement durable, à une échelle globale, provient d'une conjonction de traductions locales, d'une sommation d'actions locales* » (Zuindeau 2000 : 14)

[2] « *Si les enjeux du développement durable sont bien le dépassement des pollutions globales, la gestion des stocks mondiaux de ressources naturelles, la limitation des disparités de développement à l'échelle internationale, alors la multiplication des projets locaux ne paraît pas suffire, dès lors que, dans le même temps, les règles nationales et internationales de fonctionnement économique seraient maintenues à l'identique.* » (Zuindeau, 1995 : 29)

[3] Les niveaux NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) sont le système permettant de déterminer pour l'Europe des niveaux d'organisation territoriale harmonisés entre des pays aux structures politico-administratives différentes. Par rapport à la nomenclature NUTS et à ses correspondances avec les différents niveaux en France : les communes sont les NUTS V (la France représente près de la moitié des Nuts5 d'Europe), les départements sont les NUTS III et les régions sont les NUTS II. Le niveau NUTS IV n'est pas défini en France, le niveau NUTS I reprend le zonage en ZEAT (*zones d'études pour l'aménagement du territoire*, créés dans les années 60 et très peu utilisé depuis) et le niveau NUTS 0 correspond au pays tout entier.

comme correspondant au niveau "régional" de la Commission (*cf. chapitre 5*).

Notons également que la très grande majorité des recherches initiées sur les dimensions territoriales du développement durable s'intéresse prioritairement à la dimension environnementale et aux jeux d'acteurs, en accordant un rôle majeur aux acteurs publics. Deux raisons à cela : d'une part, le poids de certaines "traditions" de recherche qui produit une inertie indéniable et rend d'autant plus malaisées toutes démarches en dehors des sentiers battus ; d'autre part, si le chercheur souhaite analyser des dispositifs d'actions au concret, il ne peut regarder que là où il y a une activité sur la question… Et, indéniablement, en France au moins, c'est par les questions liées à l'environnement et par le biais des institutions publiques que les principales actions en faveur du développement durable ont d'abord été mises en place.

Les thèmes les plus étudiés dans ce champ de questionnements sont les *problématiques environnementales*, les questions autour de la *ville durable*, les modalités de *participation* de la population et la gestion des *risques*. Inversement, de nombreuses questions sont restées délaissées, à défricher. On cite volontiers la *dimension sociale* qui serait en quelque sorte le parent pauvre de la recherche sur le développement durable. Ceci semble inexact, au moins pour le cas français : de nombreuses recherches sur les questions sociales existent, mais ce qui semble faire défaut, c'est leur articulation aux problématiques économiques et écologiques et leur inscription dans le cadre de questionnement plus large du développement durable. Les questions les moins abordées dans les recherches sur la mise en œuvre concrète du développement durable à l'échelle des territoires seraient celles du *temps long* (si les considérations théoriques, éthiques et philosophiques sur l'équité intergénérationnelle sont nombreuses, l'observation des conditions de sa mise en pratique s'avère pour ainsi dire inexistante et les projets n'intègrent jamais un horizon temporel de plus d'une génération) et celles portant sur *l'accès aux biens écologiques* (c'est à dire le croisement entre inégalités écologiques et inégalités sociales).

Les enseignements de ces programmes viennent confirmer et préciser de nombreuses constatations précédentes, parmi lesquelles nous choisissons d'en souligner deux majeures : le changement du contenu en fonctions des contextes socioculturels (**1**) et l'importance des interfaces et de l'interterritorial (**2**).

1. *Processus de changement adaptatif dépendant des contextes socioculturels et physiques*

Une revue de dix projets européens s'intéressant au développement régional durable[1] a été effectuée en 1999 (Schleisser-Tappesser & Strati, 1999). Elle distingue deux questions principales auxquelles les projets tentent de répondre : celle de la clarification de la signification du développement régional durable et de la compréhension des processus à l'œuvre (interactions, conditions préalables, etc.) (*Quoi ? Quelle compréhension et quel contenu local ?*) ; et celle du développement d'outils et de procédures permettant la promotion et l'initiation de dynamiques de développement durable (*Comment ? Quelles modalités d'action ?*).

[1] Dans le cadre des recherches sur les « *Dimensions humaines du changement environnemental* » du programme européen "*Environnement et climat*" débuté en 1992.

La confrontation des projets montre que les *différences culturelles* ne doivent pas être sous-estimées dans les problèmes de compréhension (entre pays, entre régions, entre catégories d'acteurs) : si un langage commun est disponible au niveau abstrait, le traitement des problèmes fait ressortir des différences de perception et de traditions qui doivent être explicitées. Parmi les principaux enseignements, il apparaît que le développement durable n'est pas un objectif défini mais correspond bien à des objectifs variables adaptés à chaque région et formulés en commun (Schleisser-Tappesser *et al.*, 1999). Un projet de recherche commandité par le MATE, autour de séminaires entre acteurs locaux dans neuf villes, conclut également que le développement durable territorial apparaît comme un compromis valable dans une société à un moment donné dans un contexte précis (Loinger, 2000).

C'est donc avant tout la formulation d'un projet de dépassement des oppositions par la négociation, le dialogue et le consensus. C'est un processus de changement long et difficile, au caractère instable, dont les effets d'apprentissage doivent s'envisager avec précaution. Devant les incertitudes scientifiques liées au développement durable, il ne peut se décréter d'en haut et le partage par l'ensemble des acteurs locaux de la conception et de la traduction de l'intérêt général en valeurs partagées apparaît indispensable.

« *Le contenu du développement durable ne s'impose pas de l'extérieur comme expression d'une objectivité scientifique ou d'une norme éthique transcendante incontestable. Il est d'abord affaire d'interprétation et de projets. Il en appelle à l'élaboration de valeurs stratégiques et de valeurs sociales (…)* » Godard, 1997

L'importance des différences culturelles ne doit donc pas être sous-estimée, car elle est cruciale pour l'initiation et l'appropriation d'un développement durable territorialisé. Ainsi, un programme européen réunissant sept régions (programme PACT), dont l'objectif initial était la définition de critères et d'indicateurs communs de développement durable à l'échelle régionale, s'est heurté à l'impossibilité de surmonter les différences d'approches entre pays et a ainsi mis en évidence *l'hypothèse d'un contenu différencié selon les contextes culturels*. Un des points ressortant était une sensibilité accrue aux questions liées à la nature et au paysage pour les régions d'Europe du Sud alors que les régions d'Europe du Nord associaient prioritairement le concept de développement durable à la réduction de la pollution et à la maîtrise de l'effet de serre (ARPE, 1997).

Cette hypothèse nous a en partie orienté pour le choix des deux régions (Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées) dans lesquelles nous étudions les traductions et appropriations régionales du développement durable. Les importantes différences géographiques et socioculturelles entre ces deux régions doivent nous permettre de vérifier cette hypothèse par une stratégie comparative de "variance maximale", entre deux contextes très contrastés.

2. *L'organisation du système d'acteurs : l'importance de la gestion des interfaces et du niveau interterritorial*

Plus récemment, Timothy Moss et Heidi Fichter mettaient en évidence plusieurs clés communes aux processus territoriaux de développement durable, à partir d'un bilan de douze projets pilotes financés par la *Direction Générale aux affaires régionales* (DG XVI) de la Commission européenne dans des régions bénéficiaires de Fonds structurels (objectifs 1 et 2) (Moss et Fichter, 2000 ; Moss et Fichter, 2002) :

- l'affichage d'une *interprétation commune* de la problématique du développement durable, débattue et adaptée aux spécificités territoriales ;
- la mise en place d'*outils de mesure* de la durabilité, pouvant créer une dynamique et concourir au suivi des projets ;
- l'instauration d'un *débat avec la population* et les acteurs, long et difficile mais nécessaire pour confronter les expériences et les attentes ;
- l'*amélioration des procédures* de distribution des aides et leur adaptation à la prise en compte du développement durable (cohérence et transversalité) ;
- la *coordination avec les autres politiques* de planification régionale et avec les diverses initiatives prises sur le territoire en faveur du développement durable.

Ces points soulignent l'importance essentielle de l'*organisation des acteurs* et de l'*association effective des citoyens*. « *L'essentiel en matière de développement durable ne tient pas dans un programme à prescrire, dans une forme idéale et unique, mais dans un choix de bonnes pratiques ; ce qui place en première ligne les modes de faire et les pratiques d'actions ou de négociation à un niveau décentralisé.* » (Scherrer, 1998) Des facteurs de succès pour l'innovation en faveur du développement durable résideraient donc dans la capacité des acteurs à établir des liens entre les différents niveaux et entre les diverses politiques de soutien (Schleisser-Tappesser *et al.*, 1999), c'est à dire dans les *capacités de médiation*, de collaboration et de négociation des acteurs.

Cette idée où chaque niveau collabore avec les autres dans des relations de qualité insiste sur l'importance des liens entre niveaux et des espaces de collaboration, c'est à dire dans la *gestion des interfaces*, plus que sur une répartition claire des compétences entre niveaux. Elle rejoint ainsi celle d'un "*continuum territorial*" où il s'agit en permanence de « *reconstruire des coutures entre territoires* » (Theys et Emelianoff, 2001 ; Theys, 2002).

> « *L'incommensurabilité entre local et global, les difficultés que rencontrent les villes durables à articuler ces deux échelles proviennent en grande partie de notre incapacité mentale et politique à sortir d'une vision hiérarchique et pyramidale des territoires. (…) Les stratégies des villes durables doivent au contraire pouvoir s'appuyer sur une représentation de l'espace qui évite à la fois les excès de l'intégration (surimposition d'un ordre sur un autre) et ceux de l'éclatement (rupture des solidarités territoriales, accroissement des inégalités) ; ou encore les excès d'un système trop ouvert ou trop fermé. C'est en s'inspirant de la topologie qu'on peut parvenir peut-être à mieux comprendre et articuler les enjeux globaux du développement durable, en accordant à la fois une place centrale à la singularité des lieux (au* topos *géographique et aux potentiels locaux) et aux articulations qui les relient, de proche en proche, à l'espace global.* » Theys & Emelianoff, 2001 : 134

Cette idée développée par Cyria Emelianoff dans sa thèse[1] pourrait constituer « *la perspective la plus structurante de tout aménagement durable futur* » : « *(…) une vision renouvelée de l'espace, « à la fois topologique et ouverte », et donc alternative à la hiérarchie et aux réseaux ; et donnant (…) une place centrale à la singularité des lieux (« les potentiels locaux ») et aux articulations qui les relient, et de proche en proche, et par emboîtements successifs, à l'espace global et à la circulation des produits.* » (Theys, 2000a : 247) Dans cette perspective, chaque territoire serait « *plus autonome, responsable des externalités qu'il produit (…) et soucieux de reconstruire en permanence les coutures, les articulations qui le lient avec les autres (…).* » (Theys, 2000a : 247)

L'importance d'une coordination multiniveaux nous semble rejoindre clairement l'intérêt

[1] EMELIANOFF C. (1999), La ville durable, un modèle émergent – Géoscopie du réseau européen des villes durables, Thèse de doctorat en géographie de l'Université d'Orléans

pour l'idée développée plus haut d'un espace interterritorial de régulation pour la mise en œuvre territoriale du développement durable, comportant une articulation à la fois multi- et inter-niveaux. Cette idée justifie l'intérêt que l'on portera aux **processus de négociation multi-niveaux à travers la planification** (*Comment fonctionne la régulation multi-niveaux ? Place et poids des différents acteurs de la planification "à plusieurs" ?*) et, particulièrement au sein de ces processus, à **l'utilité de l'idée** de développement durable (*Quelles fonctions dans la négociation ? Principe moteur ? Mobilise et fournit un espace de débat ? Permet le dépassement des oppositions ?*) comme aux **utilisations locales de ce discours** (*traduction-appropriation-déclinaison régionale : le développement durable devient-il un objet de négociation dans la contractualisation ? Et la planification régionale aboutit-elle à la formulation de contrats territoriaux de durabilité ?*).

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 : QUELLE POSTURE DE RECHERCHE ADOPTER FACE AU DEVELOPPEMENT DURABLE ?

La problématique du développement durable est si malléable et son inscription si ambiguë (à cheval à la fois sur de nombreux domaines d'action et sur des champs sémantiques variés) qu'elle peut provoquer un certain inconfort chez le chercheur qui la manipule en tant qu'objet de recherche. Nous tentons donc ici de définir une posture générale de recherche face aux débats et critiques dont fait l'objet le développement durable. C'est pourquoi il apparaît opportun de fixer rapidement la place et le rôle de la recherche dans ce cadre, afin de préciser la place du développement durable dans le monde scientifique et la place du chercheur face à cette problématique. Il convient également de souligner la pertinence d'une recherche en aménagement du territoire, à la vue de la rareté des travaux sur les aspects territoriaux et pratiques du développement durable. Enfin, nous énoncerons nos hypothèses de recherche par rapport à la problématique du développement durable dans le cadre de l'aménagement régional "à plusieurs" et de la contractualisation de la planification.

Une problématique hybride à la fois scientifique et politique : un discours à incarner plus qu'une solution "clé en main"

Les contributions très diverses (institutions internationales, scientifiques, ONG, gouvernements…) et les nombreuses filiations intellectuelles (naturalistes et environnementalistes, humanistes, économistes orthodoxes et hétérodoxes, tiers-mondistes…) ont contribué à un « épicentre diffus » de la constitution de cette problématique. Et dès la Stratégie mondiale de la conservation de l'UICN de 1980, on est en présence d'un « forum hybride » (Roqueplo, 1991 ; Callon & Rip, 1991). « Ainsi, la part réelle des champs politiques et scientifiques dans l'origine de cette notion n'est pas précisément connue. » (Danais, 2001 : 254) Et nombreux sont ceux qui y voient un concept plus politique que scientifique (Theys, 2000b : 111).

Devant la diffusion accélérée et l'utilisation généralisée du vocable, les milieux scientifiques se sont montrés relativement méfiants, voire très sceptiques ou ironiques devant un indéniable effet de mode[1]. Et si une certaine gêne de la part des chercheurs perdure, c'est aussi qu'ils considèrent, à juste titre, que leur rôle est d'étudier les phénomènes tels qu'ils sont et non de décréter ce qu'ils devraient être (Landais, 1998 : 10). Si le développement durable est considéré comme un nouveau principe d'action politique, le contenu opérationnel de celui-ci ne peut en effet pas être déterminé

[1] « *On peut donc comprendre l'attitude de ceux qui (...) prennent leurs distances à l'égard de la notion de développement durable et s'en gardent comme de la peste, considérant qu'en fin de compte elle n'est qu'un cache-misère qui n'a comme effet -si ce n'est comme but- que de détourner l'attention des vrais problèmes. Cette attitude conduit logiquement à récuser toute allusion à elle dans un texte scientifique et à considérer qu'une telle allusion n'est qu'un des multiples symptômes de la pollution de la démarche scientifique par l'idéologie dominante.* » (Jollivet, 2001b : 10)

uniquement par le monde scientifique[1]. « Le "développement durable" est un principe d'action politique et, comme tel, ne peut avoir d'autre sens que celui que lui donneront la ou les sociétés concernées, à travers un processus de construction pragmatique – et nécessairement politique. » (Theys, 2000a : 240)

Etienne Landais, à propos du processus de traduction opérationnelle de l'idéal de développement durable, constate un certain "défaussement" du niveau socio-politique, s'abstenant de sa part de travail de traduction, alors entièrement reporté au niveau du débat technique (Landais, 1998 : 10). Or, le développement durable, s'il souligne des dysfonctionnements, nécessite surtout qu'on lui attribue des orientations politiques. Des choix et des réponses politiques doivent être volontairement exprimés pour remédier aux enjeux environnementaux et humains alarmants, soulignés par tous les rapports des grandes institutions internationales, afin que les chercheurs puissent développer des réponses pratiques, des solutions dans un sens précisé. Car si les scientifiques peuvent fournir des outils pour appréhender la complexité et la réduire, les politiques doivent finalement accepter une part d'incertitude irréductible.

La pertinence d'une recherche en aménagement sur le développement durable

Si différentes filiations scientifiques sont reconnaissables dans la constitution de la problématique du développement durable (principalement l'économie pour les sciences de l'homme et de la société et l'écologie pour les sciences de la vie), d'autres sont directement concernées par les phénomènes qu'elle tente d'appréhender (la géographie et l'aménagement, les sciences de la décision et de la gestion, les sciences de la terre, les sciences de l'ingénieur…) (Jollivet, 2001b : 15-16). Un des apports du développement durable serait alors de permettre des phénomènes de rassemblement et de resserrement de multiples chercheurs travaillant dans des disciplines variées et ainsi faciliter l'établissement de relations entre des domaines de recherche antérieurs, entre lesquels existaient peu de passerelles. L'enjeu se porte sur l'organisation disciplinaire de la recherche et sur sa capacité à mener des travaux transversaux et interdisciplinaires plus proches de l'action. Cela concerne donc également les sciences de la vie, celles de l'univers et celles de l'homme et de la société. « Il se confirme donc bien que le "développement durable" est une sorte d'équivalent pour les sciences sociales de ce qu'est la "biodiversité" pour les sciences de la vie et le "changement global" (en fait changement climatique planétaire) pour les sciences de l'univers et que l'on dispose avec ces expressions des notions organisatrices du champ de recherche interdisciplinaire sur l'environnement. » (Jollivet, 1998 : 50). Et si la collaboration entre disciplines voisines n'est pas aisée, le décloisonnement entre ces grands champs scientifiques demeure des plus ardus.

Mais l'interdisciplinarité tant souhaitée ne découle pas de soi. Et si les sciences classiques se retrouvent relativement désarmées pour appréhender de tels processus d'ajustements

[1] « *On ne peut attendre de la science ou des experts qu'ils fournissent sur ce thème le "prêt-à-porter" qu'on leur demande (…).* » (Theys, 2000a : 226)

permanents[1], de "nouvelles sciences", rassemblées dans les "sciences de la complexité" développées notamment par Herbert Simon (Simon, 1991) ou Edgar Morin et Jean-Louis Le Moigne en France (Le Moigne, 1994), se structurent depuis une soixantaine d'années[2] pour favoriser la conception sociale de ces « artefacts évolutifs » (Sangaré, 2000 : 310). La perspective est de produire une connaissance apte « à naviguer dans un océan d'incertitudes à travers des archipels de certitude » (Morin, 1999), intégrant la complexité du monde, notamment en envisageant une « production du savoir à partir du faire »[3] (Le Moigne, 1998).

Le développement durable illustre ces évolutions dans la production de connaissances. « *La problématique du développement durable marque ainsi une génération de chercheurs portés par le paradigme de la complexité, par la volonté d'intégrer aux raisonnements traditionnels la richesse des interactions et des relations asymétriques entre agents dans et avec leur environnement.* » (Benhayoun *et al.*, 1999 : 23) La perspective d'une nouvelle culture systémique est vulgarisée dès 1975 par Joël de Rosnay, qui propose de considérer le monde de façon globale grâce à un nouvel instrument, capable d'intégrer les défis liés à la complexité dans une approche unifiante, symboliquement baptisé le "*Macroscope*", pendant moderne de ce qu'ont été pour la connaissance scientifique de l'univers le microscope et le télescope[4].

Et c'est encore dans ce sens que Jacques Theys appelle les chercheurs à une « *révolution culturelle* » censée influencer la conception même de l'aménagement du territoire et des politiques urbaines pour répondre aux besoins de connaissances, de nouvelles approches méthodologiques et de nouvelles avancées dans le sens de la pluridisciplinarité. Il plaide pour une nouvelle géographie « *réarticulant plus fortement les dimensions socio-économiques et les dimensions physico-écologiques de l'espace, ce qu'aucune des tentatives précédentes n'a réussi à faire de manière convaincante.* » (Theys, 2002 : 42)[5] Cette perspective fait écho au développement récent de l'aménagement du territoire, en tant que sciences de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, s'inscrivant directement dans les sciences de l'action et dans la perspective des « *savoirs pour agir intelligemment* ». Au carrefour de nombreux développements scientifiques contemporains (économie régionale, théories du développement local, écologie urbaine et ville durable, approches sectorielles autour de la mobilité ou de l'agriculture, approches écologiques

---

[1] « *Le positionnement classique de nombreuses disciplines en tant qu'observateurs faisant des constats, ne résiste pas dans ce nouveau domaine appelant le développement de nouveaux concepts et idées.* » (Barthélemy *et al.*, 2002 : 166)

[2] « *Cela commence officiellement avec la cybernétique, sciences de la communication et de la commande dans les systèmes naturels et artificiels. Et cela continue avec les sciences de l'information, de la décision, de l'organisation, de la gestion, de l'éducation, de la cognition, de la conception, etc. ...* » (Le Moigne, 1998)

[3] « *Nous pouvons développer au 21ème siècle des "savoirs pour agir intelligemment" plutôt que des "savoir pour savoir". Ce qui nous conduit à des modes de production et de légitimation des savoirs très subtils : le clair-obscur de Léonard devient plus adéquat à la "méthode scientifique en formation-restauration" que le "clair et net" cartésien ; la simplicité n'est pas nécessairement l'intelligibilité ou la clarté, et le simple n'est donc plus un critère de scientificité.* » (Le Moigne, 1998)

[4] DE ROSNAY J. (1975), Le Macroscope. Vers une vision globale, Editions du Seuil, Paris, 346 p.

[5] Jacques Theys renvoie sur ce point aux ouvrages de Jacques Levy (1999), Le tournant géographique, et à la thèse de Cyria Emelianoff sur la "*ville durable*" (Emelianoff, 1999).

autour de la notion de capacité de charge puis d'empreinte écologique, etc.), l'aménagement du territoire apparaît comme une discipline à même d'apporter des réponses aux questions posées par le développement durable comme un des nouveaux principes de l'action publique. Dans le même temps, la problématique du développement durable remodèle profondément les exigences et les perspectives de la recherche en aménagement du territoire, notamment sur les questions d'articulation des territoires entre local et global, de coexistence entre concurrence et solidarité territoriale, de dépendances entre territoires, d'effets cumulatifs, de gestion partagée des risques, d'accès égal à la nature, etc.

Plus généralement, l'approche des sciences sociales reconnaît un caractère construit au concept de "*sustainability*" et insiste sur les conflits d'équité à résoudre par des mesures politiques incitatives ou de régulation, notamment de redistribution ou de communication (légitimation) (Renn *et al.*, 2002 : 209). L'action en faveur du développement durable, et le développement d'une ingénierie écologique qui l'accompagne, se traduisent concrètement par la mise en place de "*dispositifs d'action*" (de l'ordre tout à la fois de la technique, du règlement, de la procédure et de la négociation) se trouvant au cœur des analyses des sciences de la décision et de la gestion, qui y trouvent « *un terrain de prédilection pour leur montée en puissance.* » (Jollivet, 2001b : 15) Ces "*dispositifs d'action*" offrent l'occasion d'analyser la conception du développement durable à l'œuvre *« à travers les priorités données à la maîtrise de tels ou tels processus ainsi que du choix de tel ou tel moyen pour atteindre les objectifs visés* » (Jollivet, 2001b : 16) et constituent ainsi autant d'opportunités d'observation qu'il y a de « *dispositifs d'actions* » mis en œuvre, « *d'autant plus intéressant à analyser qu'ils sont émergents et en compétition les uns avec les autres.* » (Jollivet, 2001c : 284)

Cette perspective de recherche marque une rupture avec une certaine posture idéaliste consistant à justifier une conception déterminée de la "durabilité" et, ensuite, à établir et préciser des règles et des critères liés à cette conception, travaux que Bertrand Zuindeau qualifie de "*critériologiques*"[1]. Si le développement durable « *ne peut prendre corps historiquement qu'à travers l'action et la réflexion sur l'action* » (Jollivet, 2001a : 115), le passage vers l'étude *in vivo* des processus de changement n'en demeure pas moins un virage relativement nouveau, à en croire une récente étude commanditée par le MATE[2] (Barthélémy *et al.*, 2002). Une autre étude réalisée à la demande du PUCA (*Plan Urbanisme Construction Architecture - Ministère de l'Equipement*) visant à déterminer des axes thématiques de recherche à approfondir en vue d'un appel à proposition de

[1] « *La majeure partie des contributions relatives à la problématique du développement durable pourrait être qualifiée de «* critériologiques *» : elles correspondent à une conception déterminée de cette notion (écologique, économiste, radicale, « intermédiaire », etc.) et tentent alors d'établir des règles, des critères, et éventuellement des propositions d'action en conformité avec la conception en question.* » (Zuindeau 2000 : 64)

[2] Cette "*étude bibliographique préalable au lancement d'un programme de recherche sur les politiques locales et régionales de développement durable*" notait ainsi : « *Depuis trois ou quatre ans, la réorganisation des analyses avec une option plus réaliste débouche sur une nouvelle phase de développement de la recherche : elles passent d'une référence idéaliste à un optimum, à des concepts centrés sur le processus de changement des politiques dans le cadre du développement durable, tandis que les premières recherches observant ces politiques commencent à apparaître.* » (Barthélémy *et al.*, 2002 : 21)

recherche confirme cette demande et ce manque d'étude des pratiques territoriales actuelles. Réalisée en 2002 sur la base d'entretien et d'enquêtes auprès de chercheurs, le premier axe qui ressort consiste à « *observer les pratiques résultant des dispositifs réglementaires se référant au développement durable* » : « *il offre une matière déjà abondante à observer, il correspond à une forte attente des praticiens et peu de travaux de recherche ont été engagés jusqu'à présent sur cet axe* » (Drouet, 2002 :1).

En reprenant une classification du champ de la connaissance pour le développement durable proposée par Christian Brodhag[1], notre recherche concerne :

- le champ des « *savoirs sociopolitiques* » (*outils et méthodes spécifiques développés localement en réponse à des contraintes réglementaires ou des contextes particuliers, légitimés par des mécanismes socio-politiques*), dominé par l'action,
- et le champ de « *l'ingénierie pour le développement durable* »[2] (production des outils scientifiques et des méthodes opérationnelles légitimées par les mécanismes du champ scientifique), centré sur la connaissance.

Faisant ces allers retours entre science et action, entre décision et réflexion, nous empiéterons nécessairement sur le champ du « *recul épistémologique* »[3], celui de la connaissance sur la connaissance (Brodhag, 2001).

Notre approche du développement durable en tant qu'objet de recherche : un nouveau principe organisateur de l'aménagement

Notre approche du développement durable en aménagement est bien évidemment dans le prolongement de l'approche des sciences sociales. Nous attribuons un caractère pluriel au développement durable et, plutôt que d'un concept, nous préférons parler de la problématique du développement durable. Nous ne cherchons donc pas à déterminer ce que serait le *Vrai* développement durable ni à retrouver le développement durable *originel*, persuadés que ces quêtes sont vaines. Nous considérons que le développement durable existe bel et bien, au moins en tant que discours de légitimation, puisque c'est une référence sans cesse affichée.

Le développement durable, de son émergence à sa généralisation, doit être considéré avec une certaine distance critique indispensable :
1) par son caractère polysémique englobant des positions en tension qui le fait être

[1] Quatre champs complémentaires de connaissances se recouvrant partiellement sont proposés (les 3 premiers champs portent sur la connaissance et le dernier sur la connaissance de la connaissance, l'organisation des trois premiers) : 1. Le diagnostic expert / 2. L'ingénierie technique et sociale / 3. Les savoirs socio-politiques / 4. Le recul épistémologique. (Brodhag, 2001)

[2] « *Ce champ de connaissance est résolument transdisciplinaire, plongé dans des considérations éthiques, il doit produire des outils pour intégrer le développement durable dans les processus de décisions et dans l'évolution des sociétés. Il couvre l'ensemble des transactions développement / environnement sans se limiter aux outils économiques.* » (Brodhag, 2001)

[3] « *(...) s'intéressant à l'interface science/décision, c'est à dire le rôle de l'expert et de son indépendance, à l'interface entre le monde « réel » observé par les scientifiques et les représentations qu'en ont les autres acteurs de la société (décideurs ou non). Il s'intéressera à l'intégration des savoirs (scientifiques et non-scientifiques) et aux pratiques de la transdisciplinarité (comment l'évaluer ? comment organiser la communauté scientifique ?).* » (Brodhag, 2001)

considéré comme une "*nouvelle ressource rhétorique*"[1] (Godard, 1994), un "*répertoire de ressources argumentatives*"[2] (Rumpala, 2000), une "*notion enveloppe*" à géométrie variable (Aggeri, 2001) ;
2) du fait qu'il constitue un nouveau *leitmotiv* de l'action publique, un nouvel ordre de légitimation, qui le conduit à être qualifié, selon les approches, de "*nouveau mythe rationnel*" sans lequel il ne peut y avoir d'action collective organisée[3], de "*point de passage obligé*" dans la définition des politiques publiques[4] (Rumpala, 2000) ; d'"*idéologie molle*"[5] (Jobert, 1992 : 224) ; de "*paradigme latent de l'action publique*"[6], de nouveau registre de justification de l'action publique marquant le passage vers un autre "*ordre de grandeur*" (Boltanski & Thévenot, 1991), de "*mythe pacificateur*" pouvant tout aussi bien occulter les tensions réelles et toujours actuelles entre enjeux et entre acteurs (Lascoumes, 2000) que les révéler.
3) parce qu'il offre une "*nouvelle idéologie professionnelle*", en fournissant à de nombreux acteurs, experts, évaluateurs, administratifs et politiques une nouvelle légitimité d'action (opportunisme institutionnel et bénéfices tactiques)[7] (Lascoumes, 2000 ; Reveret *et al.*, 1998).
Par ces caractéristiques, le développement durable pourra tout aussi bien être un dogme vide qu'un nouvel espace de débat et d'action collective (Aggeri, 2001), selon ce qu'en feront les acteurs locaux, suivant les différents contextes et les éventuelles opportunités comme les obstacles qui y sont spécifiquement liés.

Nous considérons donc le développement durable comme un *nouveau principe de l'action publique*, et plus particulièrement comme un *nouveau principe organisateur de l'aménagement* dont la force et l'importance des changements qu'il est susceptible d'impulser dans la pratique ne sont pas déterminées et donc variables suivant les configurations.

La possibilité de ces modifications constitue donc notre hypothèse principale : *Le développement durable est décliné régionalement par le processus de planification. Ce*

---

[1] « *Une nouvelle ressource rhétorique largement admise est à la disposition de toutes sortes d'actions, soit dans les jeux existants où ils se trouvaient déjà en rapport, soit sur la nouvelle scène que la thématique du développement durable fait surgir.* » (Godard, 1994 : 120)

[2] « *La problématique du développement durable forme un répertoire de ressources argumentatives que les acteurs intéressés peuvent tirer dans des sens sensiblement divergents.* » (Rumpala, 2000)

[3] HATCHUEL A. (1998), « *L'action collective – Coordination, conseil, planification* », Annales littéraires de l'Université de Franche-Comté, cité par (Theys, 2000b : 10)

[4] « *(...) le détour vers cette approche prend de plus en plus les apparences de la nécessité et (...) il ne reste guère de solutions admissibles en dehors de celle consistant à soutenir une conception construite autour du "développement durable". En somme, la problématisation qui permet l'installation de cette approche dans les milieux politiques et administratifs incite ou contraint les intérêts à se déplacer, ou tout au moins à intégrer cette nouvelle dimension pour se maintenir.* » (Rumpala, 2000)

[5] « (…) *l'idéologie molle permet plus aisément le compromis à cause des interprétations multiples et fluctuantes dont elle peut être l'objet.* » (Jobert, 1992 : 224)

[6] « *Sustainable Development as a latent Policy Paradigm* », pp. 235-237 *in* DOERN G. B. & CONWAY T. (1994), The Greening of Canada. Federal Institutions and Decisions, University of Toronto Press cité par (Rumpala, 2000)

[7] « *Cette notion peut aussi être envisagée comme une nouvelle idéologie professionnelle qui fournit à beaucoup d'acteurs, universitaires, chercheurs, consultants, évaluateurs, administratifs et politiques une nouvelle légitimité d'action.* » (Lascoumes, 2000)

faisant, il modifie la conception de l'aménagement régional.

Il est important de noter ici que, prenant acte de la nature spécifique de la problématique du développement durable (double nature entre idéal et réalité et double positionnement entre le monde scientifique et le monde de l'action), nous *l'aborderons à la fois comme un objet et un outil de recherche* : objet en tant que contenu renvoyant à des *traductions et des appropriations* localisées dans l'espace, mais aussi, à n'en pas douter, dans le temps (*formes historico-géographiques*) et outil en tant que "*cadre de référence*" permettant de *lire les processus* à l'œuvre, donnant à voir l'action publique, sa conception comme les formes qu'elle se donne.

Les confrontations entre une vision normative (un idéal-type) et une vision pragmatique (ses expérimentations et ses applications concrètes), plus que de les déplorer, sont donc à accepter comme étant le ressort même de l'action, le moteur d'une dynamique qui tire son existence de cette tension fondamentale (Jollivet, 2001a : 107). Comme le remarque Bertrand Zuindeau, nous reconnaissons donc un caractère construit à la durabilité, « *entremêlement de normes et de contraintes exogènes prenant corps au travers d'arrangements sociaux* »[1] (Zuindeau, 2000 : 64). Et nous chercherons à analyser les phénomènes participant à ce processus de construction en adoptant la vision pragmatique telle que décrite par Marcel Jollivet : « *C'est à travers les processus sociaux auxquels elle se trouve nécessairement confrontée dans sa mise en œuvre que la notion de développement durable se charge d'un contenu tangible, opérationnel et, donc, également, évaluable. Ce contenu est le sens véritable qu'elle prend à un moment donné, sous un angle donné et pour un lieu donné, c'est à dire sa forme historique (et même plus, sa forme historico-géographique). En prenant en compte les aspects de la question, on est conduit à passer d'une vision normative à une vision "pragmatique" (certains diront "procédurale") de la notion de développement durable.* » (Jollivet, 2001a : 107)

C'est donc la rencontre entre le territoire et le développement durable qui nous intéressera ici : comment la diffusion du développement durable, en tant que production institutionnelle et sociale en perpétuelle expérimentation-évolution, va-t-elle venir modifier les conceptions et les principes d'actions sous-tendant les politiques d'aménagement du territoire, particulièrement à l'échelle régionale ? Et comment le *Système d'Aménagement Régional* s'accapare-t-il le développement durable ? De quoi l'investit-il ? Nous considérons donc que les modalités de déclinaison / traduction régionale du développement durable sont de deux natures : des *modalités propres* à chaque territoire (notamment la compréhension socioculturelle de la problématique de la durabilité) et des *modalités communes* à différents territoires (organisation des acteurs…).

Pour ce faire, les programmes régionaux de planification (CPER et DOCUP) constituent des

[1] « *La durabilité est ainsi apparue comme un entremêlement de normes et de contraintes exogènes prenant corps au travers d'arrangements sociaux ; pour partie redevable des spécificités objectives du territoire (dotations en ressources naturelles, nature des risques environnementaux, caractéristiques socio-économiques …), mais aussi et surtout des représentations particulières, des modes de légitimité de référence, voire de l'état des rapports de force entre acteurs.* » (Zuindeau, 2000 : 64)

systèmes régionaux d'actions au concret, processus de conception et de négociation où l'intégration du développement durable est à l'œuvre. L'observation du développement durable à travers le processus de conception/construction de ces programmes doit nous permettre à la fois :

- **au niveau de la compréhension du développement durable régional**, un retour d'expérience riche et nécessaire à un moment ou pléthore de littérature développant des modèles et outils théoriques sur le développement durable fourmillent et où rares sont les connaissances effectives de « *Comment ça se passe dans la réalité ? Et dans quelles directions va l'action locale se réclamant du développement durable ?* ». Pour ce faire, nous regarderons, à partir du processus de contractualisation de la planification régionale, quels sont les principaux acteurs dans ce domaine (*Qui ?*), quels sont les secteurs bénéficiant, directement ou indirectement, de ce nouveau principe d'action publique (*Quoi ?*) et quels instruments sont privilégiés pour sa mise en œuvre (*Comment ?*).
- **au niveau de la planification régionale et du *Système d'Aménagement Régional***, nous bénéficierons d'un point de vue privilégié pour observer en quoi le développement durable modifie le fonctionnement du SAR, en introduisant de nouveaux principes, de nouveaux acteurs (*les acteurs et leurs ressources*) et de nouvelles règles de fonctionnement (*modalités de régulation dans la conception des stratégies et programmes régionaux comme l'évaluation*), notamment en ce qui concerne les interrelations dans les processus de collaboration, qu'ils soient multi-niveaux (*vertical*), mais aussi intra- et inter-régionaux (*horizontal*).

Nous pourrons *in fine* vérifier si le développement durable fonctionne bien comme un facteur de renouvellement de l'action publique, comme un espace de médiation et d'innovation dans le domaine de l'aménagement.

CHAPITRE 2 - AMENAGEMENT ET REGION :

DU CENTRALISME AU CONTRAT

La « question régionale » illustre un certain nombre des enjeux qui se posent aux politiques territoriales en général : aussi bien pour l'Etat, qui cherche à se désengager de formes d'intervention assez lourdes qui caractérisent les périodes précédentes, sans pour autant vouloir se retirer des politiques d'aménagement, que pour les collectivités territoriales, actrices de plein droit de leur développement mais qui ne peuvent guère faire seule. Le niveau régional apparaît donc comme un terrain relativement ouvert pour de nouvelles formes d'aménagement du territoire.

Ce chapitre cherche à mettre en valeur l'intérêt de l'étude des CPER en tant que scènes privilégiées pour observer l'opérationnalisation du développement durable au niveau régional. Nous chercherons à dégager les principales caractéristiques de l'aménagement régional, de sa naissance centralisée jusqu'à la décentralisation (**Section I.**) et de la planification régionale de type contrat de Plan (**Section II.**). Enfin, nous préciserons la notion de *Système d'Aménagement Régional* dans le contexte de la réforme de l'aménagement du territoire (LOADDT) et de la préparation de la quatrième génération de CPER (2000-2006), placés sous le signe du développement durable (**Section III.**). La mise en lumière des particularités du contexte régional français doit aider à constituer un cadre apte à analyser correctement les situations régionales, elle doit également permettre l'élargissement de nos résultats à l'échelle européenne dans la troisième partie de cette thèse.

A travers l'histoire de l'aménagement du territoire, comment la région symbolise-t-elle les aspirations modernisatrices et réformatrices de l'Etat ? L'histoire de la région en France peut illustrer le passage d'un aménagement conduit par "*l'Etat seul*" à un aménagement "*à plusieurs*"[1]. Le niveau régional constitue en effet le cadre privilégié, le relais des politiques d'aménagement du territoire, pensé comme un "entre-deux", entre le niveau national et le "local". Il a été conçu comme un pivot incontournable dans le système d'aménagement français. Dans ce cadre, le succès et la montée en puissance de la procédure des contrats de Plan représentent les nouvelles formes de l'action publique territoriale (contractualisation) et incarnent les nouvelles "façons de faire" l'aménagement (négociation et évaluation).

[1] Le passage d'un aménagement par "l'Etat seul" à un aménagement "à plusieurs" est une figure simplificatrice visant à souligner que l'aménagement est dorénavant reconnu comme devant se faire à plusieurs. Mais bien sûr, outre que l'Etat ne constitue jamais un acteur unique, de nombreux travaux, comme le modèle de la "*régulation croisée*" proposé par Pierre Grémion (1976), ont déjà montré que bien avant la décentralisation, l'Etat n'était jamais vraiment seul à faire les politiques d'aménagement (Grémion, 1976).

En guise d'introduction… quelques précisions sur la région : une notion floue, une idée moderne, une réalité récente

La notion de région n'est pas "stabilisée" de la même manière dans les autres pays européens et, même dans son strict sens d'organisation territoriale, elle peut renvoyer à des formes très différentes (en taille, en autonomie…). Les études régionales comparatives à une échelle européenne sont donc toujours délicates, comme nous le verrons dans la troisième partie de cette thèse. L'idée et le projet régional sont apparus en France dans un contexte spécifique que nous précisons ici brièvement. Pour la suite de notre recherche, devant la nature même du terme de région, polysémique et soumis à des utilisations fluctuantes, nous l'utiliserons dans son sens de *maille du découpage territorial institutionnel.*

La région : un concept multidisciplinaire et polysémique

Un rapide détour épistémologique souligne la *jeunesse de la notion de région* et la *variété des approches disciplinaires* l'ayant accompagnée (géologie, géomorphologie, géographie, histoire, économie…). Le dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement fait remonter l'intérêt scientifique pour la question régionale au XVIIIe, où, en réaction à une situation anarchique héritée d'un long processus d'agglomération issu de l'Ancien Régime, « *les esprits éclairés qui aspiraient à un gouvernement rationnel élaborèrent la* notion de région naturelle. » (Merlin & Choay, 1996 : 674). Celles-ci s'appuyèrent un temps sur les bassins hydrographiques (« *la région bassin fluvial* »), puis sur la géomorphologie ou encore sur la géologie. Les historiens firent valoir des *régions historiques.* Vidal de La Blache, père de l'école géographique française, publie en 1910[1] un découpage de la France en 17 régions géographiques organisées chacune autour de grandes villes. D'autres opposent à cette conception très physique et naturelle, la « *région humaine* », modelée, composée et constituée par l'occupation humaine. Très rapidement, les approches mêleront *traits physiques* et *caractéristiques humaines.* Après la Grande Guerre, les économistes s'intéressent à leur tour à la région. En s'appuyant sur l'intensité et la diversité des marchés locaux et des activités économiques, ils définissent la « *région économique* », aux limites et aux formes dynamiques et fluctuantes, à l'opposé du concept statique de région naturelle.

L'utilisation du terme de région dans le langage scientifique représente ainsi un contenu variable selon les époques et les approches disciplinaires. Et ces différentes approches scientifiques n'ont que peu influencé la partition du territoire en régions à vocation administrative puis politique dont se dotera par la suite la France. Leur constitution s'opère en regroupant plusieurs départements, selon les opportunités de situation[2].

Région, système régional et territoire régional : rapides définitions

Pour Littré, il y a plus de 130 ans, la région n'était pas autre chose qu'une « *grande étendue de*

[1] VIDAL DE LA BLACHE P. (1910), « Les régions françaises », Revue de Paris, p.821-841

[2] Le caractère « bricolée » de ces regroupements ressort dans leurs dénominations hétéroclites, « (…) *mêlant des fractions de provinces historiques (Poitou, Languedoc, Picardie), de départements (Pas-de-Calais, Charentes), d'objets physiques (Pyrénées, Alpes, Loire) ou de positions géographiques (Midi, Centre).* » (Brunet, 1998 : 422)

pays »[1]. Plus récemment, le géographe Antoine Bailly proposait cette définition de la région : « *terme polysémique : construction intellectuelle divisant l'espace sur des bases administratives et/ou vécues. Chaque découpage correspond à la valorisation d'éléments naturels, politiques, économiques, culturels… d'où l'adjonction d'un qualificatif au terme "région".* » (Bailly, 1995 : 27)

Dans son dictionnaire critique des mots de la géographie, Roger Brunet distingue sept sens différents au terme de région[2], avant de noter : « *L'expérience montre que l'on a tout intérêt à restreindre le mot à ce sens précis de circonscription administrative, en dépit des variations d'échelles.* » Et il souligne au passage la difficulté « (…) *à distinguer la région comme entité spatiale et la Région comme institution publique, dotée d'un exécutif élu.* » (Brunet, 1998 : 422) Une acception large de la région comprend à la fois un système politico-administratif particulier et un territoire sur lequel s'exprime et s'applique des politiques publiques décidées et mises en œuvre, totalement ou d'une manière partenariale, par ce système régional. Dans ce sens, la région est *à la fois productrice et réceptrice* de politiques territoriales spécifiques.

Dans un souci de clarté, nous distinguerons dans la mesure du possible le *système* politico-administratif régional (que nous appellerons par la suite *Système d'Aménagement Régional* - SAR) du *territoire* régional. Et nous nous réserverons l'usage de la majuscule pour désigner la Région en tant qu'« *institution dotée d'un exécutif élu* ».

Région et décentralisation : des idées politiques transversales

L'idée de région est une idée jeune, née avec la Révolution Industrielle. Accompagnant la croissance économique et la réduction des distances, notamment grâce à l'arrivée du rail, elle joue le rôle de représentante des visions modernes du développement socio-économique (Gravier, 1970 : 34). L'idée régionale, et celle de décentralisation qui peut lui être reliée, transcendent les clivages politiques. Le projet régional n'est pas le cheval de bataille d'un bord politique mais apparaît bien plus comme une nécessité de modernisation répondant à des évolutions économiques majeures (allongement des distances parcourues et augmentation des échanges).

L'idée de région, et plus généralement celle de régionalisme, est multiple. Elle recouvre aussi bien l'idée de la limitation du pouvoir central au profit d'une simple régionalisation administrative et/ou économique, pour une meilleure efficacité de l'action de l'Etat, et celle, opposée, de la remise en cause de l'action étatique, au profit d'une organisation fédéraliste et d'une autonomie régionale. Plusieurs conceptions politiques fort différentes, associées à la région, et plus généralement aux projets de décentralisation, cohabitent au siècle dernier (Laborie, Langumier & de Roo, 1985 : 131). Le régionalisme serait alors « *un même mot pour des logiques opposées : intégration-séparation* » (Lacour, 1983 : 51). Et c'est dans une voie médiane que les réformes s'inscrivent, cherchant tout à la fois « *à dépasser le régionalisme-intégration niant au fond la réalité régionale, tout en évitant le régionalisme-séparation qui peut mettre en cause l'unité nationale.* » (Lacour, 1983 : 51). L'évolution du système

[1] Emile Littré, Dictionnaire de la langue française, Tome 5, p. 3639, *rééd*. Famot, Genève, 1977

[2] Portion de l'étendue / « Quelque part » / « régions naturelles » / étendue tributaire d'une ville /régions « polarisées » et régions « homogènes » / maille de la gestion territoriale / fraction du système Monde comportant un ensemble d'Etats (Brunet, 1998 : 421-423).

d'organisation territoriale français peut alors se caractériser par « *un certain conservatisme assorti d'une série d'adaptations sans jamais de rupture.* » (Némery, 1993 : 12)

Dans le cadre d'une organisation territoriale française de nature extrêmement centraliste, le niveau régional s'impose très tardivement dans la réalité administrative puis politique du pays. Cette reconnaissance progressive est accompagnée de nombreuses réticences et de craintes de voir s'affaiblir le pouvoir central. Elle s'effectue avant tout pour des motifs d'efficacité économique nationale. Accompagnant la modernisation de l'Etat et l'équipement du pays, la réalité régionale va se constituer en étant le réceptacle des politiques de planification nationale et d'aménagement du territoire. L'histoire de la région, du simple échelon administratif à la collectivité territoriale de plein droit, illustre le passage d'un aménagement par "l'Etat seul" à un aménagement "à plusieurs", qui se veut plus ouvert.

SECTION I. PLANIFICATION ET AMENAGEMENT REGIONAL

L'échelon régional est récent dans l'organisation territoriale française. D'abord promue comme un levier de modernisation et de développement économique (**A.**), l'idée de région a ensuite joué un rôle de premier plan en tant qu'espace privilégié de mise en œuvre des politiques naissantes d'aménagement du territoire (**B.**).

La dynamique de régionalisation de la planification débouchera petit à petit sur la constitution d'exécutifs régionaux hybrides (régionalisation administrative et déconcentration) (**C.**) jusqu'à aboutir à la naissance d'un nouveau niveau de collectivités de plein droit dans l'organisation territoriale nationale (décentralisation) (**D.**). La Région, devenue "autonome" en 1982, représente un laboratoire pour les nouvelles pratiques territoriales émergentes. Et le niveau régional se trouve au cœur des nouvelles formes de l'aménagement du territoire "à plusieurs", débouchant sur la notion d'un *Système d'Aménagement Régional.*

A) La naissance administrative des régions : une vocation avant tout économique

Le paysage politico-administratif français est marqué par une empreinte centraliste puissante qui ne laissera que tardivement une place suffisante pour l'émergence d'un niveau intermédiaire entre la nation et le local. Ce fort centralisme, hérité de l'Ancien Régime, a été renforcé par les constituants de 1789, qui font succéder 80 départements aux 35 provinces de l'Ancien Régime, puis par le centralisme napoléonien avec le système des préfets et sous-préfets. Le découpage du territoire en communes et en départements remonte directement à la Révolution Française.

Et ce n'est qu'au début du XIXème que la première tentative officielle de découpage régional apparaît, avec la création en 1915 des *comités consultatifs d'action économique*, ayant pour but de mobiliser l'économie dans chaque région pour participer à l'effort de guerre.

Ces comités deviennent des *groupements régionaux de Chambres du Commerce* en 1917 et se prolongent à la fin de la guerre dans dix-sept *groupements économiques régionaux*, appelés *régions économiques* ou encore « *régions Clémentel* ». Ce découpage préfigure les régions de programme des années 1950-1960 et constitue la première reconnaissance officielle d'une réalité économique supra-départementale. Ce premier découpage régional du territoire est donc à vocation *socio-économique*, et non pas politique. Ensuite, sous le régime de Vichy, des préfets régionaux sont institués en 1941, chargés de la police et du ravitaillement. A la Libération, des commissaires régionaux de la République les remplacent, mais disparaissent en 1946 devant l'opposition des préfets de départements et des élus. Ils sont à leur tour remplacés par les *Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire* (IGAMES). Placés sous l'autorité directe du ministère de l'Intérieur, ils exercent leur activité dans le cadre des dix régions militaires.

La région n'a ni la même ancienneté ni la même assise que les autres collectivités territoriales, mais c'est une idée "porteuse d'avenir" qui bénéficiera d'une image modernisatrice et sera considérée à ce titre par l'Etat comme un cadre et un levier d'innovation. Espace pertinent par excellence pour les politiques d'aménagement (interface idéale entre national et local), l'idée de région est intimement liée au projet de modernisation porté par ces politiques. La naissance et la constitution d'une réalité régionale doivent ainsi beaucoup au mouvement de planification d'après-guerre et aux premières politiques d'aménagement du territoire qui suivirent.

B) La planification "à la française" : une politique centralisée s'appuyant sur la régionalisation de l'action (1950-1971)

La France a connu une modernisation relativement tardive avec un impact particulièrement important dans le domaine de l'agriculture et une urbanisation massive, liés à la fin de l'exode rural. La modernisation s'est effectuée sous l'impulsion et le contrôle de l'État, dans le cadre des nationalisations économiques qui ont immédiatement suivi la guerre, puis de la planification. Contrairement à d'autres pays européens comme l'Allemagne, où l'État se borne à indiquer un cadre d'action en laissant l'initiative aux acteurs économiques, le modèle français adopte la voie de la planification par le centre, découpée par grands secteurs d'intervention (agriculture, transports, habitat, santé, éducation, etc.)

La planification "*à la française*" peut être définie à la fois comme globale, sectorielle et territoriale (Wachter, 2000 : 59). Le système français de planification économique tel qu'il a évolué au cours des Plans nationaux successifs représente une forme de planification indicative, approche intermédiaire entre la planification impérative des économies socialistes et l'absence volontaire de toute planification, au nom du libéralisme économique et du primat de la libre entreprise (Merlin & Choay, 1996 : 589). Ce modèle de planification « *souple et partielle* » se rapproche plus pour certains de la *programmation* à proprement parler « *puisqu'il s'agit seulement de déterminer les objectifs souhaitables et, pour les atteindre, les actions suggérées au secteur privé et celles imposées au secteur public.* » (Lajugie, Delfaud & Lacour, 1985 : 270)

Ce n'est réellement qu'après-guerre qu'apparaîtra un véritable découpage administratif régional, accompagnant la naissance des politiques de planification (avec la création du *Commissariat Général au Plan* - CGP) et d'aménagement (avec la création du *Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme* - MRU). Un lien étroit va alors se tisser entre les efforts de reconstruction, et par la suite les actions de planification, de développement économique et d'aménagement d'une part, et d'autre part, la constitution et le renforcement progressif d'une idée de région. L'aménagement du territoire peut alors apparaître à la fois comme la source et le corollaire de la régionalisation administrative. Le niveau régional sera pensé comme le principal relais, le pivot central des politiques d'aménagement.

B.1. Les premières tentatives de régionalisation du Plan et la naissance des régions de programmes

A l'origine (après-guerre), deux discours, l'un plutôt économique (la planification), raisonnant verticalement et par branches économiques, et l'autre plutôt spatial (l'aménagement), raisonnant horizontalement, par régions (programmes d'équipement régionaux), coexistent[1]. Progressivement, les deux démarches se rapprocheront. De la rencontre de ces deux logiques, émergera un niveau régional qui se constituera en tant que circonscription administrative concrète, conçue *moins comme un lieu de pouvoir qu'un lieu intermédiaire d'application du pouvoir central.*

Intégrant la logique planificatrice, la politique d'aménagement du territoire a une dimension économique centrale et introduit la référence à l'économie régionale. Le IIe Plan portant sur la modernisation et l'équipement (1954-1957) avance la notion de *plan régional.* Dans le même temps, des groupes de pressions régionaux émergent, composés d'acteurs économiques, universitaires ou syndicaux. A l'image du *Comité d'Etudes et de Liaisons des Intérêts Bretons* (CELIB), ces associations informelles revendiquent, entre autres, à négocier les modalités de l'intervention de l'Etat sur leurs espaces[2] (Rondin, 1985 : 35 *et suiv.*). Ces groupements sont officialisés par le décret du 11 décembre 1954 qui offre la possibilité de créer des *Comités d'Expansion Economiques Régionaux.*

En 1955, apparaissent les *Programmes d'Actions Régionales* (PAR), dans un objectif de coordination de l'expansion socio-économique au niveau régional. Comme le note J.-F. Gravier : « *leur seule utilité a été d'ordre psychologique : à l'occasion de la « consultation régionale », les responsables d'une même région ont acquis l'habitude de travailler ensemble et ont souvent pris conscience de leur solidarité.* » (Gravier, 1970 : 66). Il y a donc dès l'origine, simultanément, et la régionalisation de l'action de l'Etat, qui est pensée comme une simple déconcentration, et la prise de conscience par la périphérie elle-même de ses capacités autonomes à s'organiser.

[1] Le premier Plan français de modernisation et d'équipements (1948-1952) est uniquement axé sur des critères économiques et productifs globaux, motivé par l'urgence d'un relèvement de l'économie nationale au sortir de la guerre. A la même époque, le premier Plan national d'aménagement du territoire introduit l'idée de possibles déconcentrations d'industries et de grandes écoles concentrées sur la région parisienne.

[2] Le premier plan breton apparaît en juillet 1953.

Pour mettre en oeuvre ces PAR, vingt-et-une « *régions de programme* »[1] sont crées en 1956. Le tableau suivant (cf. Tableau 5) tente de situer le découpage régional de la France de 1956 à la vue de la diversité des projets de découpages régionaux antérieurs.

Tableau 5 : Aperçu des découpages et des projets de découpage régionaux de la France

		
Les provinces traditionnelles	Projet Le Play (1864)	Projet Mazel (1907)
		
Projet Debré (1946)	Commissaires de la République (1945-46)	Les 21 Régions françaises (1956)

Source : (Laborie, Langumier & de Roo, 1985 : 136-137)

Dans ce mouvement d'organisation et de rationalisation de la planification régionale conduit par l'Etat, est instauré en 1959 un préfet coordonnateur dans chaque région chargé de présider une « *conférence interdépartementale* », réunissant préfets et chefs de services départementaux pour appliquer le plan régional et la politique économique du pays. Pour la première fois, les problèmes économiques et sociaux d'une région allaient être examinés, non plus isolément dans les bureaux parisiens des ministères, mais au cours de confrontation et de discussion qui ont eu lieu à l'échelon des réalités concrètes de la vie régionale et locale (Gravier, 1970). Cette époque marque ce que l'on appelle le *régionalisme fonctionnel* [2], c'est à dire la mise en œuvre d'une déconcentration de certaines des fonctions et pouvoirs centraux de l'Etat vers ses représentants territoriaux directs.

[1] « La région de programme *ou* région-plan *correspond à l'espace régional dont les diverses parties relèvent d'un même centre de décision. Ce n'est plus un concept descriptif ou explicatif mais un concept opérationnel qui définit un espace « volontaire », un espace conçu pour l'action.* » (Lagugie *et al.*, 1985 : 138).

[2] QUERMONNE J.-L. (1963), « *Vers un régionalisme "fonctionnel" ?* », pp. 849-876 *in* Revue Française de Sciences Politiques, n°4, décembre 1963

Ces orientations se traduisent au niveau de l'action par le IIIe Plan (1958-1961), qui prévoit l'élaboration de « *Plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire* », visant à compléter le Plan national de modernisation et d'équipement en corrigeant les déséquilibres spatiaux. Son élaboration est très verticale, seule l'autorité préfectorale régionale est consultée pour avis par l'administration centrale.

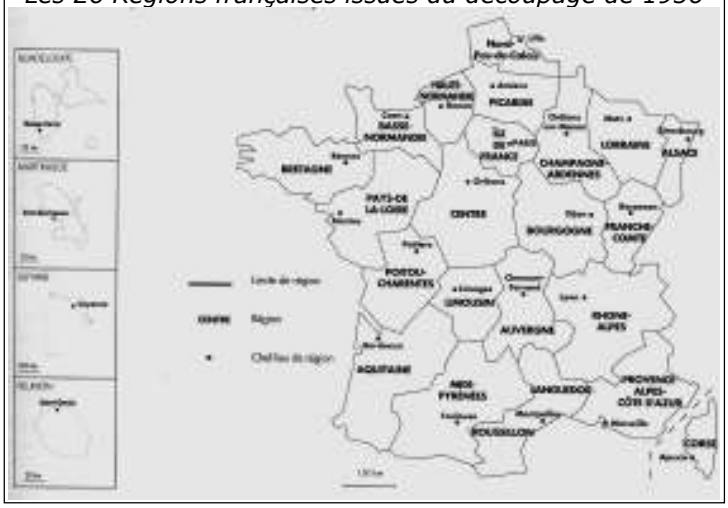
C'est en recherchant une plus grande souplesse d'application des orientations du Plan décidées au niveau central selon une logique dominante macroéconomique et sectorielle aux diverses spécificités spatiales et aux particularismes locaux qu'émerge petit à petit une approche plus territorialisée. L'idée de région apparaît comme un relais pour l'action de l'Etat central vers ses administrés, relais pensé d'une manière passive dans un premier temps. La région est donc avant tout conçue comme simple cadre territorial réceptacle de l'action nationale, dépourvu d'institutions propres, créé en raison de l'inadaptation du découpage départemental aux nouvelles tâches de planification et d'aménagement.

B. 2. Les vingt-et-une Circonscriptions d'Action Régionale : un découpage administratif

Les « *régions de programme* » deviendront des « *Circonscription d'Action Régionale* » (CAR) en 1960, selon un découpage qui partage l'ensemble du territoire métropolitain français en vingt-et-une régions, regroupant de deux à huit départements[1] (cf. Tableau 5 et carte suivante). Ce découpage régional, réalisé uniquement pour servir de cadre à l'action de l'administration centrale, est à ce titre produit *non par le politique mais par l'administratif*, par un simple arrêté ministériel de 1956 (*cf. encadré suivant*).

Le « groupe de synthèse », chargé de préparer l'arrêté interministériel devant définir le cadre géographique des « *programmes d'action régionale* » suivit « *le principe d'une vingtaine de groupements aussi équilibré que possible, la région parisienne étant restreinte à trois départements et les autres devant compter au moins un million d'habitants.* » (Gravier 1970 : 63) vingt-deux régions de programmes sont ainsi instituées, ramenées à vingt-et-une par la fusion des régions "Rhône" et "Alpes". Quelques exceptions aux règles fixées furent consenties par timidité envers les revendications urbaines, ainsi la Normandie fut séparée pour satisfaire Rouen et Caen, de même pour la Bourgogne et la Franche-Comté. Il en résulta trois régions qui ne groupaient que deux départements (Alsace, Nord, Haute-Normandie) et deux autres qui restaient en-deçà du million d'habitant (Franche-Comté et Limousin) (*cf. carte*).

Les 26 Régions françaises issues du découpage de 1956



Le cadre géographique des régions actuelles remonte à l'arrêté du 28 novembre 1956. Et mis à part le statut spécial octroyé à la Corse[2], ce tracé d'origine technocratique ne sera

[1] D'autres projets de découpages administratifs du territoire se sont succédés, avec des maillages plus ou moins fins -cf. Tableau 5- (à l'image de celui des 47 départements élargis proposé par Michel Debré celui des 10 grandes régions proposé par François Perroux).

[2] L'île de beauté a été détachée de la région Provence-Alpes-Côtes d'Azur pour constituer une 22ème région française (décret du 9 janvier 1970) puis elle a obtenu le statut spécifique de région autonome en 1975.

pas remis en cause par la suite (*cf. carte*).

Au final, les contours géographiques des régions actuelles forment des entités à l'homogénéité variée, que ce soit du point de vue de la population, de la richesse ou encore de la superficie. Et parmi les originalités françaises, figure celle d'avoir conservé tout de même un nombre élevé de régions, 26 au total, et à statut différencié : 21 régions métropolitaines, des régions mono-départementales d'Outre Mer et la Corse (Lacour & Puissant, 1995 : 1016).

B. 3. La création de la Datar et la nécessité d'espaces intermédiaires pour relayer les politiques nationales d'aménagement

Dès sa naissance en 1963, un des meilleurs moyens pour la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR) de parvenir à ses objectifs de coordination interministérielle sera de bénéficier d'espaces intermédiaires pouvant relayer et accueillir les politiques d'aménagement conçues à Paris. « *(…) loin d'être une innovation, cette association de la régionalisation et de l'aménagement du territoire est étroitement scellée depuis les années cinquante, et "l'action régionale" est inscrite au cœur des missions de la DATAR.* » (Ollivaux, 1985 : 3) Durant cette période, comme pour la période précédente, l'idée de régionalisation est intimement liée à celle d'une modernisation efficace et incontournable du pays. « *Sur le fond, le postulat sur lequel est assise la politique durant cette période pose que la modernité procède de la régionalisation et de l'urbanisation.* » (Montrichet, 1995 : 33) La régionalisation de l'action comme solution à l'inégale répartition des hommes et des activités sur le territoire national est bien une réponse partagée et adoptée aussi bien par la planification que par l'aménagement. Cette période peut être caractérisée par la recherche d'une *politique nationale de développement régional.*

La première régionalisation effective est celle du budget, instituée par la loi du 4 août 1962. Sont également créés à la suite les *conférences administratives régionales* réunissant les institutions de l'Etat, et les *Commissions de Développement Economique Régional* (CODER) en 1964. Les CODER, composées d'élus, de représentants du monde socioprofessionnel et de personnalités qualifiées, se substituent aux comités d'expansion économiques régionaux. Assignées à une simple fonction consultative, elles représentent un précieux cadre de débats et de concertation entre les partenaires du développement régional. Avec les décrets de 1964, la région « *doit constituer un espace pertinent d'analyse et d'action économiques, de programmation des équipements publics et un nouveau lieu de concertation avec les agents économiques qui constituent "les forces vives" de la nation (…).* » (Laborie *et al.*, 1985 : 134) Dans ce système, le Préfet de région constitue le rouage essentiel de la déconcentration de l'appareil d'Etat. C'est au sein des conférences administratives régionales qu'apparaîtra et se constituera matériellement un certain exécutif régional et une réalité administrative régionale, aspirant dès lors à disposer de moyens d'actions plus efficaces.

Dès le IVe Plan (1962-1965), il s'effectue une distinction entre planification nationale, conduite par l'Etat central seul, et planification régionalisée, programmation déconcentrée dont le contenu doit être soumis à consultation préalable par le Préfet de région aux

Départements et à la CODER. Le Ve Plan (1966-1970) constitue le premier véritable Plan où figure une régionalisation effective de l'aménagement. Le contenu régional de ce Plan est étroitement lié à l'influence de la toute jeune DATAR. Au niveau régional, apparaissent des « *tranches régionales* », élaborées directement par le préfet de région, avec une logique d'exécution verticale.

En concevant entre préfets et chefs de services une politique d'aménagement et de développement des économies régionales, la mise en place des tranches régionales des Ve (1966-1970) et VIe Plan (1971-1975), permettra l'émergence matérielle d'une réalité administrative régionale. Le VIe Plan (1971-1975), préparé après la victoire du non au référendum de 1969, instituait des *Programmes Régionaux de Développement Economique* (PRDE), véritables Plans régionaux établis par l'échelon régional dans le respect des priorités définies par le Plan national. Mais ceux-ci sont éclipsés par la création en 1972 des *Etablissements Publics Régionaux* (EPR).

L'action régionale est au cœur des premières politiques d'aménagement. Ce choix imprégnera et continue d'imprégner une grande partie des façons de penser et de faire l'aménagement du territoire en France. Cette option régionale correspond à une volonté de modernisation du territoire par le centre, en contournant les élus et les notables traditionnels associés à l'échelon départemental au profit des "forces vives" du pays (Béhar & Estèbe, 1999). Cependant, aucun choix clair ne viendra départager les différents systèmes en présence. En ajoutant un échelon supplémentaire aux autres modes d'organisation du territoire déjà existants, on adoptera une méthode de "*surimposition*" toujours respectée depuis. La constitution des régions se réalise ainsi très progressivement, entre souci de se reposer sur un échelon territorial inférieur et crainte de perte d'une part du pouvoir concentré à Paris. Comme l'ont montré les travaux de Pierre Grémion, le maintien du pouvoir d'administration du département au côté de la région planificatrice peut être analysé comme un compromis entre les éléments "traditionalistes" de l'appareil d'Etat (ministre de l'Intérieur, corps préfectoral) et les éléments "modernisateurs", promoteurs d'un échelon régional fort qui s'appuient sur les couches modernistes locales (universitaires, experts des administrations, forces économiques) (Grémion, 1976).

B. 4. L'apparition de l'environnement et son intégration à la planification nationale

La conception planificatrice à la française, issue directement de l'après-guerre et de la reconstruction, est restée très longtemps axée uniquement sur le développement économique et la modernisation du pays, notamment grâce à des politiques de grands équipements (infrastructures, industries, logement, etc.). Les réflexions prospectives ont été en très grande majorité basées sur des modèles économiques très optimistes, supposant plein emploi et forte croissance démographique. Ces modèles macro-économiques ont ignoré l'espace, les projections étant presque toujours a-spatiales. Dans ce contexte, les préoccupations environnementales ont longtemps été écartées des réflexions planificatrices. Et quand certains éléments y furent intégrés (en premier lieu, l'eau), ce fut en tant que ressource limitant la politique de modernisation, et non pas en

tant que ressource à ménager et à préserver (Nicolon, 1988a : 15).

Ce ne sera alors qu'au début des années 1970 que l'environnement et le cadre de vie feront une entrée notable en tant que nouveau domaine d'intervention d'importance nationale dans la planification comme dans la sphère politico-administrative toute entière[1]. Et la naissance institutionnelle de l'environnement est étroitement liée à celle de l'aménagement[2]. L'environnement apparaît alors dans la politique de planification sous plusieurs entrées[3]. Cette émergence accompagne une prise de conscience écologique plus large. Et cet enjeu environnemental n'a depuis cessé d'être réaffirmé par les différents niveaux institutionnels jusqu'à être "élargi" à l'objectif de développement durable, comme nous l'avons vu précédemment.

Alexandre Nicolon, dans une étude sur la prise en compte de l'environnement dans la planification française, montre en analysant les méthodes d'intégration utilisées, que la représentation de l'environnement au début de son apparition en tant que nouvelle préoccupation dans la planification a énormément été influencée par l'utilisation généralisée par le *Commissariat Général au Plan* de modèles quantitatifs macro-économiques. Par ce fait, la majeure partie des efforts d'intégration de l'environnement dans la planification durant cette période a porté sur les démarches de quantification et de modélisation macro-économiques (Nicolon, 1988a : 143-174).

C) La région à mi-chemin entre organisation administrative et collectivité territoriale (1972-1982)

Après l'échec du référendum de 1969 proposant une décentralisation poussée et la reconnaissance de l'échelon régional en tant que collectivité territoriale, l'orientation choisie fut de continuer à régionaliser fonctionnellement et administrativement sans créer une collectivité territoriale. Cet "entre-deux" aboutira à une organisation relativement hybride, forme de transition entre une région de nature purement administrative et sans réelle consistance institutionnelle, simple échelon déconcentré de programmation économique, et une Région en tant que collectivité territoriale à part entière. Par la loi du 5 juillet 1972, la région devient un *Etablissement Public Régional* (EPR). La région va alors s'organiser sur un statut plus ou moins bancal, entre le préfet responsable de l'exécutif, le conseil régional, élu au suffrage universel indirect, délibérant et enfin, le conseil économique et social, organe purement consultatif. La question régionale oscille alors entre régionalisation-déconcentration et régionalisation-décentralisation et certains parleront pour cette période de « *déconcentralisation* » (Remond & Blanc, 1989 : 125).

Bien que les attributions de la région soient définies de manière stricte (« (…) *contribuer au*

1 Création du Haut Comité de l'Environnement en 1970, et en janvier 1971, nomination d'un ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'environnement.

2 C'est la DATAR qui est à l'origine des *Parcs Nationaux* (1963), de la loi sur l'Eau (1964-65), des *Parcs Naturels Régionaux* (1965-1968), et c'est encore elle qui propose « *100 mesures pour l'environnement* » (1969-70).

3 Les actions à ce titre se répartissaient entre l'aménagement rural, la protection et la mise en valeur des espaces naturels (continuation de la politique de création des *Parcs Naturels Nationaux* et *Régionaux*, renforcement de la protection des zones littorales, et enfin extension et protection des espaces verts forestiers) et la lutte contre les nuisances.

développement économique et social de la région. »), encadrées par des restrictions législatives nettes (pas de création de services régionaux, pas de dépenses de fonctionnement, plafonnement des ressources fiscales), l'activité régionale qui commença à se développer déboucha sur une multitude de situations et d'adaptations régionales, qui allèrent en majorité vers un élargissement des attributions et une affirmation progressive d'un pouvoir régional. Cette période vit ainsi un certain nombre de modifications administratives et institutionnelles se réaliser, en premier lieu desquelles le placement en 1975 des *Parc Naturels Régionaux* (PNR, créé en 1967) sous la tutelle des Régions, constituant ainsi un de ses premiers outils d'aménagement du territoire[1].

Au niveau de la planification régionale, cette période a notamment initié les pratiques de cofinancement entre l'Etat et la région sans pour autant accentuer de manière importante la régionalisation de la planification. Ainsi, le VIIe Plan (1976-1980), malgré la crise que traverse la planification nationale (crise pétrolière et politique gouvernementale libérale), innove avec l'institution des *Programmes d'Action Prioritaire d'Initiative Régionale* (PAPIR)[2], « *programmes proposés par les instances régionales, dont l'Etat accepte de garantir la réalisation, sur la base d'engagements contractuels.* » (Laborie *et al.*, 1985 : 115) Bien qu'ils exprimèrent le plus souvent des priorités à partir des propositions préfectorales (la cohérence entre les deux niveaux de propositions restant du ressort de l'arbitrage central), ces PAPIR ont permis d'initier des coopérations inter-EPR (assainissement du littoral) ou intra-EPR, avec les Départements et d'autres organismes d'importance. Ils ont ainsi constitué une première confrontation pour les tout nouveaux EPR aux questions de planification et de contractualisation. Ces programmes pluriannuels d'investissement cofinancés avec l'Etat préfiguraient ainsi les "contrats de Plan" issues des lois de décentralisation.

Pour résumer cette brève histoire de la planification régionale jusqu'à la décentralisation, il semble qu'elle a évolué suivant deux phases : de 1955 à 1965, sous la forme de plans d'expansion économique assortis d'enveloppes régionales ; et de 1965 à 1980, avec l'émergence progressive d'une dimension territoriale. La régionalisation est donc un processus évolutif. La région se constitue adossée au développement des politiques d'aménagement : elle se concrétise administrativement d'abord dans l'exécution du plan national, puis dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses tranches régionalisées.

En remontant l'histoire de la déconcentration, les tâtonnements qui marquent cette période (1955-1980) *(décrets de 1964, réforme régionale de 1972, rapport Guichard de 1976)* s'appuient tous sur le constat d'un décalage de plus en plus grand entre l'administration du territoire et les nécessaires interventions d'un Etat modernisateur. Dès qu'une politique nationale organisée d'aménagement et de développement du territoire a été menée, s'est posée la question de l'application "sur le terrain" de ses actions programmées et planifiées

[1] Viennent ensuite en 1976 le droit d'acquérir des biens immobiliers, la permission de recruter des collaborateurs pour les présidents du CR et du CES, la sollicitation des instances régionales pour la participation au remembrement (1975) et aux schémas régionaux de transport (1979), etc.

[2] Conformément à la loi de 1972, les instances régionales ont la possibilité d'inscrire dans le Plan des actions cofinancées jugées prioritaires par elles-mêmes à travers l'élaboration des PAPIR (2,85 % des crédits de l'Etat seront répartis dans 89 PAPIR), parallèlement à l'élaboration autonome au niveau central des PAPIN (97,15 % des crédits de l'Etat seront répartis dans 25 *Programmes d'Action Prioritaire d'Initiative Nationale*).

à Paris. Devant ce besoin de relais et cette volonté de modernisation, l'Etat a dû se constituer un espace administratif régional (par regroupement de départements) lui permettant de former des entités administratives plus vastes et moins liées aux institutions traditionnelles. Et c'est au cœur de l'exercice de planification que commencera à exister et se constituera une réalité régionale, administrative et institutionnelle, dont la dimension politique ne viendra qu'ensuite. Dans ce sens, la région apparaît comme *un support et un relais* développé par et pour l'action centrale.

En quatre décennies, la région, simple circonscription administrative de l'Etat regroupant plusieurs départements afin de remplir des fonctions d'ordre économique, devient aux termes de la loi du 2 mars 1982, une collectivité territoriale à part entière, dotée de compétences centrales en matière d'aménagement et de développement économique de son territoire, dans la lignée du rôle qui lui avait été attribué avant la décentralisation. Ce faisant, ce mouvement ne s'accompagne pas d'un effacement de l'Etat, mais bien plutôt d'une transformation de la nature de son pouvoir.

D) La Région autonome, un laboratoire des nouvelles pratiques territoriales de l'action publique

Après le changement de majorité présidentielle intervenu en mai 1981, un véritable élan législatif en faveur de la décentralisation aboutira à la loi du 2 mars 1982 relative « *aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* » dite loi « Deferre », qui opère la mutation de l'*Etablissement Public Régional* en collectivité locale de plein exercice[1]. Désormais, la France compte trois niveaux de collectivité territoriale, chacune d'entre elle s'organisant autour d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct.

Les règles générales régissant l'organisation de la décentralisation telle qu'elle fut pensée en 1982 peuvent se résumer à trois principes :

- le *principe d'égalité* entre collectivités territoriales ;
- le *principe de répartition par bloc de compétences* : chaque niveau hérite en principe d'un *bloc* de compétences (ensemble de compétences relativement spécifiques) ;
- et enfin, le *principe de subsidiarité* : traiter chaque question sur le lieu le mieux approprié, le plus rapide, le plus efficace.

Les textes de 1982 instaurent donc un principe de non-subordination des acteurs les uns aux autres. Si ce système de répartition apparaît relativement clair "sur le papier", son application dans la pratique s'est traduit par une imbrication entre compétences et une interpénétration entre échelons territoriaux, aboutissant le plus souvent à des situations de partage et de coresponsabilité. Et l'arrivée de l'Europe et des politiques communautaires régionales contribueront, directement ou non, à ces imbrications (Lacour & Puisant, 1995 : 1017). Ces situations, si elles sont sources d'une lisibilité réduite de l'action de chacun, peuvent également permettre des "*effets induits*" en favorisant l'expérimentation et l'inventivité, comme le notait Jean-Claude Thoenig dix ans après les lois de

[1] La loi précise que la Région deviendra réellement une collectivité locale à part entière dès la première réunion de son conseil élu au suffrage universel (les premières élections régionales ont lieu en 1986).

décentralisation[1].

D. 1. La Région compétente et légitime pour la planification et l'aménagement de son territoire

La Région acquiert une liberté générale d'intervention comparable aux autres échelons territoriaux[2]. La loi de 1982 précise que « *le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité.* »[3] Ses champs d'action sont donc fondamentalement étendus puisque cette énumération englobe *a priori* tout sauf la police, les relations diplomatiques et la défense du territoire.

L'Etat confère notamment aux Régions des attributions en matière d'aménagement du territoire[4] et de planification[5]. La compétence planificatrice de droit commun dont est investie la région par la loi de 1982 ouvre ses champs d'intervention à l'ensemble des domaines du développement économique, social et culturel. Pourtant, les lois de 1983 sur la répartition des compétences n'attribuent que des secteurs limités comme les lycées ou les PNR. Les compétences régionales sont donc principalement des compétences de réflexion stratégique et d'interface et les Régions apparaissent alors avant tout comme des organes d'incitation, d'impulsion et de coordination des politiques locales[6], d'où l'importance notamment que prendront les politiques régionales *contractuelles*. La Région, par son rôle de planification reconnu, devient l'interlocuteur privilégié des administrations centrales, des autres collectivités territoriales et des acteurs socioprofessionnels pour le développement des territoires régionaux, et doit à ce titre organiser la concertation. Elle constitue alors un lieu potentiellement fort de communication et de dialogue inter-niveaux.

La Région apparaît historiquement légitime pour intervenir pour la planification (reconnaissance du niveau régional dans la planification depuis 1955), l'aménagement et le

---

[1] « *La réforme de Deferre s'avère remplir une fonction latente : elle libère les énergies, elle stimule la créativité, elle crée des situations nouvelles qui dépassent le cadre étroit des transferts alloués et des libertés octroyées. C'est ce que (...) les analystes vont appeler des effets induits ou des effets de système.* » (Thoenig, 1992 : 7)

[2] La région issue de la loi de 1982 se démarque de la Commune et du Département, par son origine législative et non pas constitutionnelle. En effet, la Constitution de 1958 déclare que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité est créée par la loi* ». Cependant, la réforme de la Constitution de mars 2003 inscrit la Région dans la Constitution à la suite des autres collectivités territoriales et ajoute que « *Toute autre collectivité est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* » (nouvel article 72, alinéa 1er), ce qui ouvre la possibilité de fusionner Départements et Régions par exemple (Marcou, 2004 : 10-11).

[3] Article 59, alinéa 3, de la loi de décentralisation de 1982

[4] La loi du 7 janvier 1983 affirme dans son article 28 que « *le conseil régional concourt dans le cadre de ses compétences à l'aménagement du territoire* ».

[5] La loi portant réforme de la planification du 27 juillet 1982 reconnaît à la Région un rôle planificateur.

[6] C'est par exemple ce qu'exprime le *Conseil Economique et Social*, quand il réaffirme le *rôle pivot de la région* pour les politiques de soutien au développement local : « *Face à l'empilement des collectivités,(...) la région, à travers le contrat de plan, doit jouer un rôle pivot dans la liaison entre le soutien européen, celui de l'Etat et celui des niveaux infrarégionaux. (...) la collectivité régionale est la mieux placée pour assurer l'interface et la cohérence entre un processus ascendant (...) et un processus descendant (...).* » (Mengin, 1998 : I-24)

développement économique de son territoire (missions premières de la région reconnues par la loi du 5 juillet 1972). C'est une responsabilité centrale de la Région, mais ces compétences sont partagées puisque le législateur n'a pas interdit aux autres collectivités territoriales -Communes et Départements- d'intervenir dans ce domaine. « *Une appréciation globale des changements intervenus en matière d'aménagement du territoire, peut conclure que la définition de la politique nationale reste l'apanage de l'Etat, mais que les transferts de compétences attribuent aux communes et aux départements des pouvoirs spécifiques et que la loi réserve à la Région une place privilégiée.* » (Laborie *et al.*, 1985 : 144) Par ces compétences, la collectivité régionale bénéficiera d'un véritable statut de *partenaire* avec lequel l'Etat pourra engager des relations contractuelles importantes (Cascalès, 1995 : 140).

Dès lors, du fait de la modestie de leurs ressources (les budgets et les effectifs de personnels régionaux restant très inférieurs à ceux des deux autres collectivités territoriales[1]) et du fait de l'imbrication des politiques d'aménagement du territoire, les Régions doivent s'associer et développer en complémentarité avec l'Etat et les autres collectivités locales des politiques partenariales de planification et d'aménagement de leur espace. Les politiques d'aménagement des Régions, axées sur les transports (renforcement d'axes routiers prioritaires, liaisons ferroviaires régionales), la formation, la recherche (au niveau universitaire en particulier) ou la préservation de l'environnement, nécessitent donc la collaboration entre Régions, Départements et Etat (Merlin & Choay, 1996 : 41). En cela, *les Contrats de Plan Etat-Région apparaissent comme une traduction institutionnelle qui incarne cette nécessité de faire l'aménagement du territoire "à plusieurs".*

D. 2. Les autres acteurs de l'aménagement régional après la décentralisation : l'Etat, l'Europe et les Départements

La déconcentration accompagne la décentralisation

La décentralisation de 1982-83, loin de freiner la déconcentration de l'Etat, l'accompagne. La régionalisation, vaste redéploiement de l'Etat et rééquilibrage de ses pouvoirs centralisés, est un mouvement porteur de la nécessaire modernisation de l'appareil d'Etat. L'échelon régional représente le symbole des capacités de l'Etat à évoluer, à s'adapter et à se moderniser. En développant l'activité des conseils régionaux, les réformes de 1982 développeront par la même occasion l'assistance, le conseil et le contrôle de ces derniers par l'Etat. « *(...) A la création d'un nouvel échelon décentralisé, la région, a répondu le renforcement des pouvoirs du préfet de région.* » (Duport, 1998 : 72) Les *missions régionales* seront remplacées par des *Secrétariats Généraux pour les Affaires Régionales* (SGAR) aux compétences élargies. Et avec le développement des politiques européennes, la position de ces derniers sera encore renforcée, les confortant dans leur rôle d'administration régionale incontournable, souple et stratégique (Ducray, 1998 : 33).

[1] En 1994, les Conseils régionaux restaient dotés d'une administration extrêmement légère (7 000 agents sur 1 403 000 pour toutes les collectivités locales) aux moyens financiers réduits bien qu'étant en augmentation.

L'affirmation de l'Europe dans les politiques régionales d'aménagement

Dans le même temps où s'affirme en France une décentralisation au profit des régions, l'Europe se soucie à son tour, en s'élargissant, de réduire les écarts excessifs de développement entre régions afin de renforcer sa cohésion interne, par la mise en place d'une politique d'aide aux régions en « *retard de développement* » ou en « *reconversion* ». Avant cela, les premières politiques européennes d'aménagement étaient pensées à l'échelle nationale[1]. Le développement de la politique régionale communautaire doit aussi être vu comme une dynamique de construction et de structuration de l'institution européenne (Balme, 1995 : 287-304).

La réforme des Fonds Structurels communautaires de 1988 engage réellement la politique régionale européenne. Celle-ci agit grâce à trois fonds : le *Fonds Européen de Développement Régional* (FEDER), le *Fonds Social Européen* (FSE), et le *Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole* (FEOGA). Elle intervient sur trois objectifs : aide aux régions en retard de développement, reconversion économique et sociale, lutte contre le chômage[2]. La DATAR est pour la France l'interlocuteur privilégié de la négociation des zones éligibles et de la répartition des fonds européens.

La politique régionale européenne renforce le cadre régional dans son caractère central pour l'aménagement. Cette réforme des Fonds Structurels permet à la Commission de mettre en œuvre de nouvelles normes pour l'action publique, comme la programmation, le cofinancement, la subsidiarité puis, dans un deuxième temps, l'évaluation [3]. Le fait pour les collectivités régionales de travailler, même indirectement, avec les institutions européennes, modifiera leurs *modes opératoires* et leur *espace de référence*, en imposant notamment les notions de *projets* et d'*évaluation*.

La co-existence ambiguë entre Départements et Régions

Sonia Mazey, enseignante en science politique, dresse le constat qui prévalait à l'époque de la naissance des Régions, dont certains points restent encore d'actualité. : « *Moins bien pourvue que le département, manquant de la légitimité politique de ce dernier, géographiquement éloignée dans l'esprit des électeurs, dotée de peu de pouvoirs spécifiques et sans élite politique établie, la région paraissait vraiment fragile.* » (Mazey, 1994 : 224) Depuis, la visibilité de l'institution régionale s'est nettement améliorée. Cependant, c'est un rapport problématique, voire conflictuel qu'entretiennent presque structurellement Départements et Régions. En tant que collectivités territoriales de plein droit, les Régions apparaissent comme des institutions jeunes vis-à-vis de leurs homologues départementales et urbaines, et elles ne bénéficient

[1] Le premier instrument d'une politique régionale européenne apparaîtra en 1975 avec la création du *Fonds Européen de Développement Régional* (FEDER), qui ne devient réellement opératoire que dans les années 1980, lorsque la CEE s'élargit aux pays du Sud (Grèce d'abord en 1981 puis Espagne et Portugal en 1986) (de Gaudemar, 1995 : 1041).

[2] Pour un aperçu de la politique régionale européenne, *cf. Annexe 1*.

[3] « *La réforme de 1988 formalise une série de normes de développement territorial (partenariat, programmation, évaluation, subsidiarité…) dans l'objectif de les faire travailler ensemble. En passant d'un développement par projet à une démarche par programme, par exemple. La Commission réussit non seulement à systématiser ses rapports avec les instances infranationales, mais prépare également le terrain pour l'acceptation éventuelle d'une norme liée à la nouvelle démarche, celle de l'évaluation.* » (Smith, 1996 : 478)

pas de moyens équivalents. Ainsi, le Département est fréquemment considéré comme un "concurrent" direct des Régions, entravant quelque peu son action. Comme les nouvelles délégations attribuées aux Régions n'ont jamais par ailleurs été "retirées" aux autres échelons, il s'ensuit de fréquents doublons et chevauchements entre niveaux sur de nombreuses compétences, qui deviennent de fait partagées. Cette situation « *empêche les régions d'être les véritables acteurs et moteurs du développement régional.* » (Kukawka, 1993 : 164). Comme le note Serge Regourd, « *il n'est pas certain que les départements, et leurs découpages cantonaux, correspondent à une réelle exigence de la modernité administrative, mais il s'agit là d'une question qui relève du tabou politique.* » (Regourd, 2004 : 7) Par souci de ménager le compromis entre "conservateurs" et "modernistes", cette question n'est effectivement jamais véritablement tranchée.

D. 3. La nouvelle donne de l'action territoriale en France

Les lois de décentralisation de 1982 inaugurent de nouvelles problématiques pour l'aménagement régional : les Régions, jeunes, avec de faibles moyens budgétaires et peu de compétences lourdes, vont investir l'aménagement du territoire comme un enjeu fort de leur action. La coexistence non-hiérarchique entre collectivités territoriales aboutira tout aussi bien à d'indispensables coopérations, notamment avec la nécessité de construire à plusieurs de nombreuses politiques territoriales, qu'à d'inévitables concurrences induites par des situations de rivalités. Et si ces lois de décentralisation marquent un tournant dans l'hégémonisme des institutions étatiques, il s'agit davantage d'une transformation de la nature du pouvoir de l'Etat (du rôle de décideur unique vers des fonctions d'orientation, d'encadrement et de coordination) que d'une perte de pouvoir à proprement parler.

La décentralisation marque une inflexion profonde dans les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales et induit entre eux des nouvelles exigences de coopération. La nature des politiques d'aménagement change profondément, accompagnant l'évolution des conditions politico-économiques (décentralisation et internationalisation), en renouvelant ses modalités d'intervention (contrat, négociation et concertation) et en s'ouvrant à une pluralité d'acteurs. L'action publique sur les territoires se caractérise alors par la reconnaissance de l'hétérogénéité des territoires et il s'ensuit une certaine fragmentation des interventions sur ces territoires. « *La concertation et le contrat y prennent le pas sur l'acte régalien (…).* » (de Gaudemar 1995 : 1044)

Dans ce nouveau cadre reconnaissant une multiplicité d'acteurs, les ressources juridiques, techniques et financières qui ont longtemps permis à l'Etat de maîtriser les procédures de coopération, s'avèreront alors insuffisantes puisque partiellement partagées. Pour rester maître du jeu local, l'Etat devra développer de nouvelles stratégies d'action. La capacité de mise en coordination des acteurs devient alors pour l'Etat une ressource centrale pour guider l'action publique : « *La nodalité, c'est-à-dire la capacité à associer autour de soi, sinon à faire travailler ensemble, en tous cas à identifier, à mobiliser les parties prenantes et à leur fournir un cadre d'ajustement mutuel, devient un vecteur décisif pour son action* » (Duran & Thoenig, 1996 : 605).

Selon Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, ces mutations de l'action publique marquent

le passage d'un modèle de *régulation croisée* à un modèle marqué par l'*institutionnalisation de l'action collective*, processus majeur adopté par l'Etat pour peser sur la conduite des affaires publiques. L'institutionnalisation de l'action collective consiste, pour l'Etat, à fournir une solution à la coopération en proposant, de façon peu coercitive, des « *scènes d'action plus ou moins durables dans le temps, destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendances entre des problèmes, des acteurs et des intérêts* » (Duran & Thoenig, 1996 : 600). D'une certaine manière, les contrats de Plan découlent de cette logique et correspondent bien à une scène d'action proposée par l'Etat afin d'organiser et d'encadrer les relations de coopération entre acteurs des territoires aux dépendances multiples.

D. 4. Les réformes successives de l'organisation territoriale et des politiques d'aménagement : le développement durable, nouveau principe organisateur de l'aménagement des territoires ?

Dix ans après les lois de décentralisation, une loi viendra consolider la déconcentration et organiser la coopération intercommunale. Suivra la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire* (LOADT) du 4 février 1995, dite loi "Pasqua" qui envisage une réforme de l'aménagement du territoire, notamment en instituant la notion de *Pays*. Elle sera suivie et réformée par la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (LOADDT) et une série d'autres lois[1] modifiant l'organisation territoriale française, en renforçant notamment le rôle des intercommunalités, et en avançant le développement durable comme nouveau principe organisateur de l'aménagement du territoire. Ainsi, depuis le lancement d'un "*grand débat national sur l'aménagement du territoire*" par le gouvernement Balladur en 1994 jusqu'à "*l'Acte II*" de la décentralisation avancée par le gouvernement Raffarin en passant par la LOADDT du gouvernement Jospin en 1999, tout indique que l'Etat semble à nouveau avoir un projet fort pour l'aménagement du territoire national. Cependant, à y regarder de plus près, ce mouvement illustrant un renouveau de la réflexion sur la notion d'aménagement peut aussi être vu comme un exercice de représentation du territoire national par l'Etat visant surtout à se convaincre de ses capacités d'organisation spatiale du pays, dans un contexte de fragmentation de l'action publique et où la place de l'Union européenne comme celle des collectivités territoriales s'accroissent.

La LOADDT, dite loi "Voynet", adoptée le 25 juin 1999, tente de fournir des références communes à l'action territoriale dans une optique de développement durable, comme son titre l'indique[2]. Ainsi, son premier article déclare : « *La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national, le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement….* ». Cette thèse s'attachera très largement à observer les implications aux niveaux des pratiques régionales (principalement par le biais des contrats de Plan) de cette nouvelle orientation pour

[1] Loi 99-586 du 12 juillet 1999 (loi Chevènement) et loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 (loi SRU)

[2] La LOADDT lance « *les bases d'un développement durable, permettant à la France non seulement de respecter ses engagements internationaux, mais aussi de promouvoir un modèle de croissance qui économise les ressources et privilégie les stratégies de long terme.* » *in* La lettre de la Datar n°163, septembre 1998, p.2

l'aménagement exprimée au niveau national.

Ce tournant dans la gestion des territoires est renforcé par la loi du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, dite loi "Chevénement", qui instaure une meilleure adéquation entre territoire administré et territoire fonctionnel. Et dans l'optique d'une gestion stratégique et intégrée des territoires, notamment vis à vis des grands équilibres écologiques et d'un développement plus soucieux de qualité, et face à une critique des plans et des modèles d'aménagement autoritaires, la loi *relative à la solidarité et au renouvellement urbain* du 13 décembre 2000 (loi SRU) modifie profondément la planification locale en réformant les schémas directeurs et les *Plans d'Occupation des Sols* (POS) au profit des *Schémas de Cohérence Territoriale* (SCOT) et des *Plans Locaux d'Urbanisme* (PLU), documents d'urbanisme et de planification moins rigides et plus transversaux devant présenter « *à partir d'un diagnostic, le plan d'aménagement et de développement durable de la commune.* »

La LOADDT réforme l'aménagement du territoire par le renouveau de la planification nationale « *en consolidant la décentralisation, en rénovant les partenariats entre les acteurs locaux, porteurs de projets, et l'Etat qui fixe les règles et veille à l'équité et à la cohérence* »[1]. Cette loi, telle que présentée par la DATAR, propose plusieurs évolutions majeures au niveau des procédures d'aménagement du territoire :

- la reconnaissance et la référence à l'Europe ;
- le principe de subsidiarité appliqué avec la reconnaissance de l'échelon régional comme bon niveau d'articulation ;
- la confirmation des *Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire* (SRADT)[2] ;
- le soutien à la recomposition des territoires, avec le développement des *Pays* et des *Agglomérations* ;
- et enfin le renforcement de la concertation avec l'optimisation du rôle du *Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire* (CNADT) et des *Conférences Régionales d'Aménagement et de Développement du Territoire* (CRADT).

L'appui sur les *Pays* et les *Agglomérations* doit souligner le passage d'une "*logique de guichet*" à une "*logique de projet*". Cette réforme au niveau local trouve son pendant au niveau national avec une refonte du système de planification nationale qui supprime le *Schéma National d'Aménagement du Territoire* (SNAT) au profit de neuf *Schémas de Services Collectifs* (SSC) établis en concertation, à l'échelle régionale et nationale, et suivant différentes thématiques sectorielles[3]. Cette réforme souhaitait illustrer le passage d'une *logique d'offre* (de grands équipements notamment) à une *logique de besoin* (identification des besoins en services des populations) « *par une approche en termes de services qui met désormais l'accent non plus sur les seuls équipements mais également sur les usages et les formes de pratiques qui sont appelés à se constituer*

[1] La lettre de la Datar n°163, septembre 1998, p.2

[2] Le SRADT doit comporter une analyse prospective, une charte et un document cartographique, mais il n'a pas de caractère prescriptif, ce qui serait contraire à l'égalité entre collectivités.

[3] Un SSC est consacré à chaque domaine suivant : enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de marchandises, transports de personnes, énergie, espaces naturels et ruraux, sport. Les SSC doivent fixer les grandes orientations des politiques territoriales de l'Etat pour les vingt années à venir dans une logique de développement durable.

autour. »[1] Ce faisant, elle marquerait l'abandon de l'objectif de stricte *équilibre égalitaire* des territoires (entre quartiers, entre villes, entre régions…) au profit d'une vision plus nuancée reconnaissant la diversité des territoires et se basant dès lors sur le principe d'*équité*, consistant à fournir les moyens aux différents territoires de trouver une place dans un système diversifié, interdépendant et spécialisé (Béhar & Estèbe, 2004). C'est cette idée qui se retrouve derrière la notion de "*polycentrisme maillé*" avancée par la DATAR pour la France à l'horizon 2020[2].

Ces changements peuvent conforter la région dans son rôle de chef de file pour les questions d'aménagement et de planification de son territoire. « *En décrétant l'abandon du Schéma National d'Aménagement du Territoire, la LOADDT reconnaît que l'aménagement ne peut plus se fonder uniquement sur une politique nationale. Le niveau régional est à présent reconnu comme niveau de cohérence en matière d'aménagement du territoire, ouvrant la porte à de nombreuses évolutions dans le cadre d'une nouvelle étape de décentralisation.* » (Gorgeu, 2002 : 53)

D. 5. La place des Régions dans l'optique d'une poursuite de la décentralisation…

De l'avis de beaucoup, le mouvement de décentralisation en France reste inachevé. Le processus de transfert de compétences s'est effectué d'une manière relativement timide, par "surimposition", notamment pour la place et les compétences des Régions, d'où une certaine confusion[3]. La nécessité de poursuivre la décentralisation est donc une idée récurrente parcourant les principaux partis politiques français. Une plus grande liberté aux collectivités territoriales doit à la fois permettre d'accompagner les mutations de l'Etat et de ses formes d'intervention et laisser une plus grande place d'expression et d'affirmation des volontés et initiatives locales.

Cette relance de la décentralisation est en gestation depuis plusieurs années. La *Commission pour l'avenir de la décentralisation*, présidée par Pierre Mauroy, indiquait dans son rapport intitulé « *Refonder l'action publique locale* » les directions d'une réforme : renforcer l'intercommunalité et développer la démocratie de proximité, réformer la collectivité départementale et renforcer le pouvoir régional, poursuivre la déconcentration, maintenir les principes de non-subordination entre collectivités et approfondir les transferts de compétences[4].

Le changement de majorité gouvernementale en 2002 a donné une nouvelle impulsion à la poursuite de la décentralisation, notamment marquée par une révision de la Constitution le 28 mars 2003. « *L'unité ne doit pas être confondue avec l'uniformité* » rappelait le projet de réforme constitutionnel. Ce dernier fait une large part à la reconnaissance du

---

[1] La lettre de la Datar n°170, mars 2001, p.2

[2] DATAR (2000), Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement, La Documentation Française, Paris, 87 p.

[3] « *La loi Deferre a donné à la région les pouvoirs d'une collectivité territoriale sans rien retrancher aux autres instances, de sorte qu'on ne sait plus qui fait quoi.* » (Randet, 1994b : 23)

[4] COMMISSION POUR L'AVENIR DE LA DECENTRALISATION (2000), Refonder l'action publique locale, Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre par Pierre Mauroy, Paris, 113 p.

droit à l'expérimentation, soit pour "tester" des nouveaux transferts de compétences[1], soit pour permettre des adaptations régionales n'ayant pas vocation à être généralisées. Un trait majeur de ce qu'il est convenu d'appeler "*l'Acte II*" de la décentralisation est qu'il ne paraisse pas s'accompagner d'une poursuite de la déconcentration de l'appareil de l'Etat, contrairement à toutes les réformes précédentes. Cette tendance soulignerait une réorientation profonde du rôle de l'Etat dans la gestion des territoires.

Plus largement, les différentes réformes du gouvernement Jospin (Lois Voynet, Chevénement, SRU) témoignent déjà d'une évolution du rôle de l'Etat. « *Selon les cas, il sera* stratège *lorsque l'échelle ou les enjeux l'exigent ;* partenaire *des collectivités dans de nombreuses démarches, notamment de contractualisation ; ou encore* garant *des solidarités et des cohérences à respecter par les collectivités territoriales dans les démarches qui sont de leur responsabilité directe.* » (Frebault, 2002 : 13) On peut alors parler de la figure d'un Etat "*facilitateur*" ou "*animateur*" des relations entre les acteurs des territoires, comme avancée par Daniel Béhar et Phillipe Estèbe (Béhar & Estèbe, 1999 ; 2004).

Conclusion de la section I : le Système d'Aménagement Régional, capable d'une mise en acte du développement durable ?

L'action régionale en France nécessite en large partie *de se faire à plusieurs*. Cette nécessité de partenariat et cette position intermédiaire induisent des pratiques de coopération entre le niveau régional et les autres niveaux (Europe / Etat / Départements / Agglomérations et Pays). La région devient dès lors le lieu de convergence des pratiques d'aménagement et de planification multi-niveaux, celles-ci se traduisant particulièrement à travers l'essor des politiques contractuelles. La relation entre la région et la « planification à la française » passe donc *du centralisme au contrat.*

La région, "au milieu" du système territorial français, apparaît comme une interface de coopération. La région déconcentrée est pensée comme relais stratégique des actions de l'Etat. Et la collectivité régionale n'apparaît guère en mesure de pouvoir faire "seule" en matière d'aménagement et d'équipement de son territoire et doit le plus souvent agir "à plusieurs". Dans ce cadre, il se constitue au niveau régional un *Système d'Aménagement Régional* regroupant les principaux acteurs de l'aménagement régional, à commencer par la Région et les services déconcentrés de l'Etat, mais aussi les collectivités subrégionales (Départements et grandes villes principalement) et des institutions majeures (ADEME, EDF, SNCF…), et plus indirectement l'Etat central et l'Europe (*cf. Section III.*). La procédure des contrats de Plan provoque l'activation du *Système d'Aménagement Régional* et ouvre un espace de négociation où s'illustrent les pratiques du nouvel aménagement "à plusieurs". La procédure des CPER représente donc pour nous une scène particulière qui laisse à voir le *Système d'Aménagement Régional* en exercice.

La réorientation des politiques d'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable initiée par la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* de 1999 suscite de nombreux espoirs quant aux capacités des Régions : en intégrant l'environnement dans une approche à la fois proactive et préventive, l'aménagement régional pourrait mettre en acte

[1] Par exemple, en 2002, l'autorité de gestion des aides européennes a ainsi été décentralisée d'une manière expérimentale en Alsace en étant confiée au Conseil régional.

les enjeux du développement durable dans la pratique. « *De facteur conjoncturel, l'environnement peut, par l'aménagement du territoire, devenir enfin et à part entière un facteur structurel de développement.* » (Bidou & Ribière, 1995 : 144)

En matière d'environnement, les Conseils régionaux ont engagé de multiples initiatives "traditionnelles" pour la qualité de l'environnement (milieux naturels, eau, air, déchets, risques et sensibilisation…) et ce souvent même avant les lois de décentralisation. « *Pour légitimer leurs initiatives en matière d'environnement, les Régions ont naturellement lié l'environnement aux responsabilités qui sont les leurs depuis 1983 en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et de formation* (…). » (Bidou & Ribière, 1995 : 141) Plus récemment, le niveau régional a souvent été perçu, particulièrement grâce à la planification régionale, comme un lieu privilégié pour réaliser un élargissement progressif de l'environnement vers le développement durable, grâce à ses capacités de coordination notamment.

Le *Système d'Aménagement Régional* préfigurerait-il un laboratoire des pratiques vertueuses de développement durable territorial? Le niveau régional serait-il le lieu de l'intégration et de la transversalité tant souhaitées entre environnement, société et système économique, le tout dans la transparence et la concertation, animée par la participation effective des citoyens ? En explorant la réalité du développement durable régional, nous comptons bien tester la pertinence du niveau régional pour la mise en œuvre des nouvelles pratiques d'aménagement du territoire plus "durables" et ainsi mettre en évidence les opportunités comme les limites régionales pour un tel projet.

La mise en place des trois lois d'orientations récentes concernant le champ de la recomposition des territoires (lois Voynet, Chevénement et SRU) affirment en effet la volonté de l'Etat pour que les documents d'urbanisme et les programmes qu'il contractualise avec les collectivités locales contribuent au développement durable et à la cohésion sociale. Mais l'imprécision des termes interroge le contenu effectif accordé à ces "*sémantiques institutionnelles*" dans l'action au cœur des territoires. Au niveau national, ces impératifs, s'ils soulignent de grandes préoccupations actuelles, semblent avant tout fonctionner comme des "*mythes mobilisateurs*" pour l'action des territoires, pour reprendre les mots de Daniel Béhar et Phillipe Estèbe (Béhar & Estèbe, 1999). C'est l'effectivité et le fonctionnement dans la pratique du "mythe mobilisateur" que constitue le développement durable que nous comptons interroger dans cette thèse, en observant l'élaboration de la quatrième génération de contrat de Plan.

SECTION II. LES CONTRATS DE PLAN, UNE FORME EMBLEMATIQUE DE L'AMENAGEMENT A PLUSIEURS, UN CADRE D'ACTION POUR LE *SYSTEME D'AMENAGEMENT REGIONAL*

Il existe *une proximité telle entre planification et aménagement* qu'elle est souvent source de confusion. Dans les années cinquante, les politiques naissantes d'aménagement du territoire semblaient bien n'être qu'une émanation, un volet, le penchant spatial, territorial d'une politique de planification très macro-économique. Puis ces politiques et leurs objectifs se sont imbriqués jusqu'à se confondre tant et si bien que maintenant, la planification n'apparaît plus que comme un domaine particulier des politiques d'aménagement du territoire. « *Menée à l'échelle du territoire national, la planification a servi à instrumentaliser de grands desseins de la politique d'aménagement du territoire.* » (Wachter, 2000 : 59) Il y a entre ces deux domaines un rapport étroit de réciprocité, qui conduit jusqu'à ne plus les dissocier : « *La « planification du territoire » (*regional *ou* territorial planning*) se dit en français aménagement.* » (Brunet, 1998 : 388) Du côté du dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement de Merlin et Choay, aménagement, planification régionale, urbanisme et architecture sont tous des facettes de la planification spatiale, considérées à différentes échelles (Merlin & Choay, 1996 : 591). Dans ce sens, *aménagement et planification sont bien complémentaires sans se superposer*[1]. Ces auteurs avancent une distinction supplémentaire entre aménagement et planification, suivant qu'il y ait ou pas localisation précise des activités et des équipements prévus[2]. Celle-ci s'opère donc à partir du critère de la territorialisation, soulignant et opposant l'aspect économique pour la planification à l'aspect spatial pour l'aménagement. Mais finalement, ces distinctions basées sur la variation des échelles spatiales d'intervention ou sur « *la localisation précise des activités* », apparaissent très imprécises, peu opératoires et guère applicables dans la pratique, particulièrement pour l'analyse des CPER où le degré de précision et de localisation des actions inscrites est extrêmement variable.

Les distinctions entre aménagement et planification sont donc fragiles. Pour notre part, nous considérerons pour cette recherche que *la planification régionale est un des volets des politiques d'aménagement du territoire.* Au sein de la planification, peuvent être dissociées la

[1] « *La planification spatiale est complémentaire sans lui être nécessairement subordonnée, de la planification économique et sociale. Elle peut s'exercer à différentes échelles :*
- celle du territoire national : on parle d'aménagement du territoire ;
- celle de la région, d'un massif, d'une bande littorale : c'est l'échelle de la planification régionale ;
- celle d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération : il s'agit alors d'urbanisme ;
*- celle d'un îlot ou d'un petit groupe de bâtiments et de leur environnement : on parle alors de composition urbaine (*urban design*) ;*
- celle du bâtiment lui-même : c'est le domaine de l'architecture. » (Merlin & Choay, 1996 : 591) Extrait de la définition donnée pour le terme de « Planification spatiale »

[2] « *On parle de plan tant que l'action menée n'implique pas la localisation précise des implantations décidées ; on parle d'aménagement lorsque les documents élaborés indiquent des lieux, axes ou aires où les interventions doivent avoir lieu.* » (Merlin & Choay, 1996 : 590) Extrait de la définition donnée pour le terme de « Planification régionale »

planification *indicative* ou *stratégique*, qui vise à donner des orientations à moyen terme pour l'organisation des territoires (comme les *Schémas de Services Collectifs* par exemple), de la planification *programmative* ou *contractualisée*, qui consiste à s'engager financièrement à plusieurs sur des actions, des objectifs ou des équipements à réaliser à moyen/court terme à l'image des CPER.

Ainsi, la procédure des CPER, considérée à sa création comme le simple bras armé de la politique de planification nationale, est devenue un exercice majeur de l'aménagement "à plusieurs" en France, en réunissant une grande partie des acteurs des territoires. Et cet exercice apparaît relativement déconnecté de politiques de planification indicative devant encadrer et diriger cet exercice de programmation, qui semble alors se suffire à lui-même. Les CPER se présentent donc comme une gigantesque machine à équiper et à aménager le territoire, gigantisme d'où proviennent nombre des difficultés à les observer (**A.**). Malgré cette lisibilité restreinte, ils offrent une grande richesse pour qui veut étudier les évolutions et les pratiques de l'aménagement, fédérant et encadrant nombre des actions régionales à venir. Les politiques de planification régionale peuvent alors apparaître comme un laboratoire des nouvelles formes de l'aménagement du territoire (contrat, négociation et partenariat, évaluation…) et le miroir reflétant les grands débats sur l'évolution des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales (**B.**). Dans ce contexte, la procédure des CPER représente idéalement les nouvelles façons de faire l'aménagement régional "à plusieurs", et pour notre recherche, un domaine d'étude privilégié.

A) Aperçu des trois premières générations de contrat de Plan Etat-Région, entre innovation et inertie

Exercices de partenariat pilotés par l'Etat, dédiés principalement à la réalisation d'équipements lourds, s'ouvrant sur la planification territoriale, entretenant des situations de négociations asymétriques et de transferts de charges, et jouant le rôle fédérateur de cadre commun des politiques territoriales contractualisées autour duquel la collectivité régionale s'est affirmée : les CPER constituent la *trame* de l'aménagement régional.

A. 1. Présentation et définition des Contrats de Plan entre l'Etat et les Régions (CPER)

« *Issus de la planification, de la régionalisation et de la montée en puissance des pratiques contractuelles, les contrats de plan Etat-région (CPER) ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique.* »[1]. A cette définition fournie par la DATAR, nous pouvons utilement y ajouter celle donnée par le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, qui insiste davantage sur la nature contractuelle de la procédure : « *contrat général, assorti de contrats particuliers, négocié et signé par le préfet, commissaire de la République de région, par délégation des ministères concernés, avec les régions.* » (Merlin et Choay, 1996 : 198)

Comme vu précédemment, les CPER sont le fruit d'un long cheminement institutionnel et législatif engagé dans l'élan d'équipement et de modernisation de l'après-guerre (PAR -1955-, tranches régionales du Plan -1966-1970-, PRDE -1971-1975- puis PAPIR -1976-

[1] Cf. www.datar.gouv.fr

1980-) (cf. *supra*). Plus généralement, la politique des contrats de Plan est issue d'une lente évolution du système d'aménagement français qui, à la faveur de la décentralisation, s'est orienté largement vers la forme contractuelle pour permettre une conduite partagée de l'action publique territoriale, entre l'Etat et ses services déconcentrés et les collectivités territoriales.

Le principe des CPER est d'offrir la possibilité à l'Etat et aux Régions de s'engager pour une période de plusieurs années sur la base d'un financement fourni à parties égales entre chaque signataire (moitié par l'Etat, moitié par la Région, en théorie). Cependant, alors que l'on a cru, avec l'affirmation de l'Europe, passer vers une répartition à trois de la planification régionale (un tiers Etat, un tiers Région et un tiers Europe), il semble plutôt que la clé de partage exacte soit plus ouverte et plus mouvante (un tiers Région, un tiers Etat, un sixième Europe et un sixième collectivités infrarégionales). Dans la pratique, la part de l'ensemble des collectivités territoriales aux CPER dépasse les engagements de l'Etat (*cf. chapitre 3* et Tableau 7), mais l'Etat et les Régions restent cependant les contractants majoritaires et sont considérés à ce titre comme leaders de la planification régionale.

L'importance des CPER n'a cessé de croître, notamment par les volumes financiers engagés augmentant presque de moitié à chaque nouvelle génération de contrat de Plan[1]. Et la part des Régions dans ces contrats a elle aussi augmentée régulièrement (cf. Tableau 7). Cette hausse des engagements financiers est cependant à relativiser et à rapprocher de l'abandon des efforts importants affectés au Plan national et de l'élargissement progressif des champs contractualisés. Les CPER sont ainsi devenus des instruments d'aménagement et de développement du territoire à part entière et leur négociation est véritablement un événement essentiel de la vie politique et administrative régionale. Et ce d'autant plus avec l'effacement de la planification nationale, où la préparation des CPER constitue dès lors « *l'un des seuls moments où l'Etat engage une réflexion prospective et concertée, de sorte que les CPER se sont affirmés comme un levier essentiel de la modernisation de l'Etat et de la rationalisation de l'action publique* » (André, 2000 : 11).

A. 2. La persistance et l'autonomisation des CPER

La formule des contrats de Plan est institutionnalisée avec les lois de décentralisation[2]. Par la définition donnée par la loi, les contrats de Plan n'existent qu'en accompagnant le Plan de la nation[3]. Ils doivent être un instrument d'articulation et de mise en cohérence entre planification centrale et régionale, en développant des projets et des programmes à l'échelle régionale compatibles avec la réalisation des objectifs du Plan national (Merlin &

[1] Selon les calculs effectués à l'occasion du rapport d'information fait par la délégation à la planification du Sénat sur les troisièmes CPER 1994-1998 : les engagements annuels moyens des CPER 1984-1988 équivalaient à 0,34 % du Produit Intérieur Brut (PIB) de 1984 ; ceux des CPER 1989-1993 à 0,35 % du PIB de 1989 et ceux des CPER 19994-1998 représentaient à l'origine l'équivalent de 0,47 % du PIB de 1994 (André 2000 : 11).

[2] Les CPER sont institués par la loi du 29 juillet 1982 portant "réforme de la planification" (précisé par le décret du 21 janvier 1983) et indirectement par la loi du 7 janvier 1983 concernant les transferts de compétences. Ces lois sont articulées aux lois de décentralisation et ouvrent la voie à une planification décentralisée.

[3] « *Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan* » Loi du 29 juillet 1982, article 11, alinéa 3

Choay, 1996 : 590) Mais dès la première génération de contrat de plan, la concordance calendaire prévue par la loi entre la préparation du Plan de la nation et celle des contrats de plan Etat-Région ne sera pas respectée (Cascalès, 1995 : 140). La deuxième génération de CPER (1989-1993) sera signée avant le vote du Xe Plan de la nation. Le Xe Plan (1989-1993), arrêté au stade du discours, marque en effet le chant du cygne d'une planification indicative nationale. Et la préparation de la troisième génération en parallèle à l'abandon du XIe Plan en 1993, démontre clairement que les contrats de Plan ne sont plus de simples instruments d'application du Plan national mais une forme autonome de planification[1].

De la même manière, les *plans régionaux*, à l'élaboration aléatoire, qui devaient accompagner les contrats de Plan, furent largement occultés, voire absorbés par les CPER jusqu'à être supprimés en 1994 et remplacés par les *Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire* (SRADT), dont aucun n'était adopté avant l'élaboration des CPER 2000-2006[2]. Et le lancement par la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (LOADDT) de 1999 d'une nouvelle forme de planification nationale, à travers les neuf *Schémas de Services Collectifs* (SSC)[3], ne changera guère la situation puisque leur élaboration fut, elle aussi, décalée et leur entrée en vigueur arriva plus tard que la signature des CPER 2000-2006[4]. Il y a donc une certaine *autonomisation des CPER* du reste de la planification et une *déconnexion chronique entre planification indicative* (de type SSC ou SRADT) *et planification programmative* (de type CPER).

En une vingtaine d'années, à mesure que la planification nationale s'effaçe, la formule des contrats de Plan remporte un succès croissant jusqu'à devenir un instrument majeur de la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire en France, comme le notait un rapport du *Conseil Economique et Social* en 1997 : « *C'est par eux qu'une certaine forme de planification subsiste.* » (Billet, 1997 : 39) Les CPER seraient alors des "survivants" de la crise de la planification *programmative*, fournissant un cadre de relations stabilisées entre les acteurs du *Système d'Aménagement Régional* pour la mise œuvre de politiques ambitieuses et la réalisation d'équipements souvent coûteux, nécessitant une programmation à moyen terme.

A. 3. Les temporalités propres de la planification régionale contractualisée

Les contrats de Plan sont pluriannuels et leur durée a évolué. Prévus pour cinq années, ils respecteront la forme quinquennale pour les trois premières générations puis seront

[1] La loi sur le renforcement de la déconcentration (loi "ATR" du 6 février 1992) et son décret d'application du 1er juillet 1992 prends note de ces changements en les inscrivant dans la loi (article 25).

[2] Les SRADT prévues par la LOADT de 1995, dite loi « Pasqua », ne seront jamais réalisés. La LOADDT de 1999 réaffirme leur rôle. Les Régions s'en sont dotées progressivement. Pour un grand nombre d'entre elles, les travaux d'élaboration du SRADT et du CPER 2000-2006 se sont déroulés d'une manière plus ou moins concomitante, les travaux du CPER préfigurant et alimentant ceux pour la préparation du SRADT.

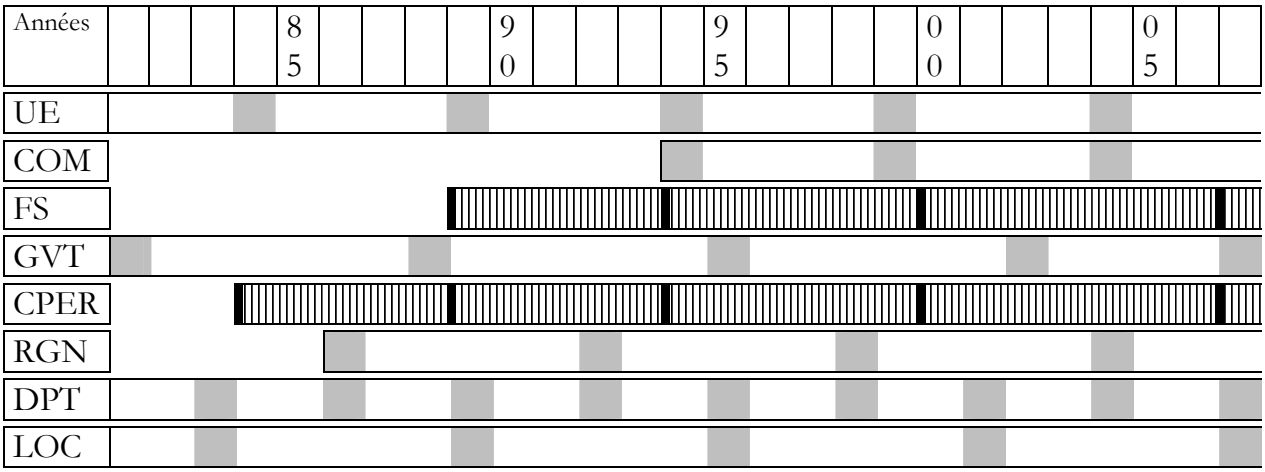
[3] Ceux-ci sont thématiques (enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, transports de marchandises, transports de personnes, énergie, espaces naturels et ruraux, sport) et remplacent le *Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire* (SNADT) institué par la LOADT de 1995.

[4] Les neuf projets de *Schéma de Services Collectifs* ont été arrêtés par le gouvernement en 2000 et ont ensuite été soumis à la consultation nationale et régionale jusqu'au printemps 2001 avant leur approbation définitive par décret du 18 avril 2002.

allongés de deux années (par décision unilatérale de l'Etat) pour être en phase avec les politiques structurelles européennes. Leur durée passe ainsi à sept années à partir de la quatrième génération de CPER, en couvrant ainsi la période 2000-2006.

La démarche très institutionnelle des CPER est éloignée des temps propres des acteurs locaux (Mengin, 1998 : 30). Les programmes au titre des contrats de Plan et des Fonds structurels ont en effet des temporalités spécifiques qui ne sont pas directement liées aux temporalités politiques (cf. Tableau 6). Il y a donc un risque de déconnexion entre le temps politique et le temps de la planification, et donc risque de dérive technocratique. *Les temps des mandats ne sont pas ceux de la planification.* Mais cette situation peut présenter l'avantage de définir une stratégie à moyen terme hors des pressions électorales : les élus qui conçoivent les programmes ne seront pas forcément ceux qui les exécuteront et/ou qui devront en assumer le bilan. Le moyen terme, qui constitue la temporalité propre des CPER, doit permettre d'effectuer des choix stratégiques de développement relativement stabilisé et des orientations lourdes moins soumises à l'instantanéité et l'immédiateté de résultats qui prévalent bien souvent. Cette temporalité propre présente un intérêt pour étudier l'évolution des politiques d'aménagement du territoire, ses objectifs comme les outils mobilisés.

Tableau 6 : Les différentes temporalités des élections et des programmes de planification



Abréviations utilisées : UE : Parlement européen (tous les 5 ans) ; COM : Commission européenne (désignée par le Parlement, tous les 5 ans depuis le traité de Maastricht) ; FS : Fonds Structurels (réformés en 1988, 1993 et 1999) ; GVT : gouvernement (7 puis 5 ans) ; CPER : Contrat de Plan Etat-Région (5 puis 7 ans) ; RGN : Conseils Régionaux (tous les 6 ans) ; DPT : Conseils Généraux (à moitié tous les 3 ans) ; LOC : élections municipales (tous les 6 ans).

A. 4. La difficile lisibilité des CPER : opacité naturelle ou carence en matière de suivi ?

La procédure des contrats de Plan apparaît relativement complexe. Passablement méconnue des élus comme des citoyens, elle est marquée par un fonctionnement technocratique. A ces difficultés de lisibilité, s'ajoute un support juridique flou. Le texte législatif sur lequel s'appuient ces CEPR, la loi du 29 juillet 1982, apparaît, selon la Cour des Comptes, « *contournée dans son principe et obsolète dans nombre de ses dispositions pratiques* », de sorte « *qu'il est difficile dans ces conditions de qualifier de contrats de « plan » le résultat des accords passés entre l'Etat et ses partenaires* » (Cour des Comptes, 1998 : 140). Pour Pierre André,

rapporteur au Sénat pour les troisièmes CPER, « *l'éloignement de la procédure de CPER de son support législatif entretient le flou sur la nature et la portée des CPER.* » (André, 2000 : 24)

Il est surtout surprenant, lorsque l'on étudie les CPER, de constater la curieuse rareté et l'extrême diversité des chiffres disponibles, ne se recoupant que très rarement d'une source à l'autre, suivant de nombreux facteurs (en intégrant ou non les DOM-TOM, les "financements associés" -avenants et programmes exceptionnels-, les contrats particuliers rattachés aux CPER, les contributions des collectivités locales[1], etc.). L'inscription aléatoire des contributions des autres collectivités infra-régionales contractantes et l'absence de leur comptabilisation rigoureuse au niveau central complique largement la situation et ne permet pas d'analyse fine de l'évolution de l'ensemble des crédits dédiés aux CPER[2]. La seule constatation alors permise est que l'implication des collectivités locales (communes, villes, agglomérations, pays, départements) dans la procédure des CPER n'a cessé d'augmenter (cf. Tableau 7).

Comme le notait la Cour des Comptes, la façon dont l'Etat procède pour l'établissement de ces contributions, par enveloppes, rallonges, crédits affectés à d'autres contrats intégrés au CPER, crédits hors contrat, etc. « *rend aujourd'hui difficiles les comparaisons d'un plan à l'autre ainsi qu'entre régions.* » (Cour des Comptes, 1998 : 145) Plus généralement, le rapport remarquait qu'il « *est difficile, voire impossible, d'obtenir au sujet des contrats en cours des chiffres à la fois complets, précis et incontestables.* » (Cour des Comptes, 1998 : 147) Toute étude des CPER se heurte à cette difficile lisibilité des sommes affectées aux CPER et la comparaison devient vite hasardeuse entre les générations de CPER. De la même manière, les pourcentages par domaine d'intervention dépendent aussi beaucoup des rattachements et des agrégations entre secteurs d'intervention, ainsi que des totaux sur lesquels ils sont établis (total métropolitain ou avec les DOM-TOM, avec ou sans les contributions des collectivités infrarégionales, avec ou sans les avenants, etc.).

Dans ce contexte, nous nous sommes efforcés pour cette recherche de nous appuyer autant que possible sur une source unique, la DATAR. Nous y reviendrons par la suite lors de l'analyse nationale de la quatrième génération de CPER (2000-2006) dans la deuxième partie de cette thèse (*cf. chapitre 3*). Mais d'ores et déjà, il convient de souligner le déficit d'informations fiables, précises, harmonisées et exhaustives quant à l'exécution des différentes générations de CPER, qui complique toute recherche à leurs sujets. Cette

---

[1] Par rapport aux contributions des autres partenaires, notamment les collectivités territoriales, la *Cour des Comptes* note dans son rapport public de 1998, que leurs montants peut aller « *de 40 % à plus de 110 % (Alsace) des crédits régionaux. Il est impossible d'en faire une totalisation dans la mesure où certains contrats les font apparaître et d'autres non.* » (Cour des Comptes, 1998 : 138)

[2] Ainsi, le *Commissariat Générale au Plan* notait dans son bilan sur l'exécution des 2èmes CPER une absence de certitude sur les contractants, la signature du CPER pouvant recouvrir des situations forts variables en raison de la fréquente participation financière des collectivités locales (départements, communes, organismes de coopération). En effet, certaines régions indiquaient leur contribution et celle de leurs partenaires de façon détaillée, d'autres l'intégraient à leur propre montant et d'autres encore ne prenaient pas en compte la participation des autres collectivités. Par ailleurs, le rapport mentionnait que « *plusieurs contrats signés entre l'Etat et les régions font état de participations d'autres collectivités sans que celles-ci aient été au préalable consultées* » (CGP, 1994 : 6).

lacune, notée dans tous les rapports officiels consacrés aux CPER[1], interpelle et interroge quant au statut accordé à cette procédure qui mobilise une part importante des finances publiques. Elle incite également à la plus grande prudence en ce qui concerne les avalanches de chiffres fréquemment liés à l'étude des CPER, ceux-ci pouvant subir de nombreuses "distorsions".

Tableau 7 : Engagements de l'Etat, des Conseils Régionaux et des autres partenaires au fil des générations de CPER (chiffre en milliards d'euros)

Génération de CPER	Engagement de l'Etat hors DOM-TOM	% part Etat	Engagement des Régions hors DOM-TOM	% part Région	Total Etat-Région	Engagement des autres collectivités	Engagement de l'Europe	Total
1984-1988	**6,383**	60	**4,268**	40	**10,651**			**10,651**
1989-1993	**8,627**	55,4	**6,938**	44,6	**15,565** **+ 46%**	4,367[2]		20,778[3]
1994-1999	**11,791**	52,1	**10,843**	47,9	**22,634** **+ 45%**	3,508	8,690 (Obj 1, 2 et 5b)	34,832
2000-2006	**16,650**	49,5	**16,946**	50,5	**33,596** + 48%[4]	**5,750**[5] 9,15[6]	**10,210** (Obj 1 & 2) 15,600 (Obj 1, 2, 3 & PIC)	**49,556**

Source : les ***chiffre en gras*** *proviennent des tableaux récapitulatifs des quatre générations de CPER produits par la Datar* [www.datar.gouv.fr]*, chiffres hors DOM-TOM, CPER « strict », hors programmes spéciaux.*

Un survol des trois premières générations de contrat de Plan doit permettre de mettre en évidence les principales caractéristiques de cette procédure et en préciser l'évolution.

A. 5. Les CPER 1984-1988 : un exercice d'apprentissage centré sur les priorités de l'Etat

Les premiers contrats de Plan sont signés avec une certaine précipitation, alors que les Régions, en plein apprentissage de la décentralisation, ne sont absolument pas préparées à l'exercice : pas d'exécutif élu, peu de moyens, une information économique et statistique

[1] Ainsi, dès les 2èmes CPER, un bilan du *Commissariat Général au Plan* constatait « *des carences manifestes en matière de suivi effectif des contrats de plan, tout au long de leur exécution.* » (CGP 1994 : 3) avant de conclure que « *c'est dans le domaine du suivi et de l'évaluation des contrats de plan que de sérieux efforts doivent être faits.* » (CGP, 1994 : 25)

[2] Total de la contribution des partenaires locaux (contrats initiaux et avenants, DOM inclus) (CGP 1994 : 8)

[3] Crédits initiaux inscrits aux contrats de plan (contrats initiaux et avenants) pour la métropole. A propos de ce montant, le bilan de l'exécution de la deuxième génération des contrats de plan précise que « *des avenants (hors contrats de ville et Université 2000) auraient été signés pour une somme de 12 MdF représentant 9 % des contrats initiaux.* » (CGP, 1994 : 8)

[4] Pour les augmentations entre la 3ème et la 4ème génération, il faut tenir compte du fait que les dotations sont prévues pour une durée de sept années (2000-2006) et non plus cinq (1994-1998 prolongé d'une année supplémentaire 1999). Avec ce mode de calcul, la hausse entre les deux générations n'est plus que de 27 %.

[5] Le chiffre relatif aux contributions des "autres collectivités locales" représente la somme de ceux figurant dans la présentation financière commune à tous les CPER. Cependant, certains contrats ne précisent pas les contreparties des Départements et autres collectivités locales. En outre, dans d'autres régions, les Départements et autres collectivités locales se sont engagés dans le cadre des conventions ultérieures (Datar, 2002).

[6] C'est l'estimation donnée par la Datar après que l'ensemble des CPER ait été signé : « *environ 60 milliards de francs annoncés par les Départements et les autres collectivités* » La lettre de la Datar n°169, automne 2000, p.8

régionale basique et dispersée, des procédures de consultation défectueuses, des appareils administratifs régionaux naissants[1]. Au final, l'Etat a été assez dirigiste en imposant souvent ses projets. Au niveau des Conseils Régionaux, l'attitude initiale à l'égard des contrats de Plan a été très variée. Toutes ont cependant fini par signer et ont ensuite accepté de reconduire le CPER. Au niveau de la politique nationale de planification, cette première génération démontra la viabilité de la formule des contrats de Plan.

Tableau 8 : Priorités et particularités des quatre générations de CPER

CPER 1984-88	Principales priorités	• 38 % pour les **transports** • **politiques économiques** (17 %), **actions sanitaires et sociales** (11 %), **formation universitaire et professionnelle** (10 %), **environnement** (8 %) sources : www.datar.gouv.fr, (Billet, 1997) et (Cascalès, 1995)
	Prog. spéciaux	• **Contrats particuliers** pour des territoires spécifiques (montagne, bassins miniers) • **Actions interrégionales** (3 régions du Sud-Ouest, aménagement de la Loire et politique de la montagne)
CPER 1989-93	Principales priorités	• 1ère priorité pour les **infrastructures de transport**[2] • **PACT**, **formation et recherche**, **emploi et développement économique** sources : www.datar.gouv.fr, (Billet, 1997) et (CGP, 1994)
	Progr. spéciaux	• **Volets territorialisés intégrés** (PACT[3] & DSQ) • Intégration du **plan Université 2000** et des **contrats de Ville**
CPER 1994-1998-	Principales priorités	• 32 % pour les **routes nationales** • **formation professionnelle et supérieure** (Plan « U 2000 ») (entre 16 à 18%), **emploi et développement économique** (de 14 à 18%), **politique de la ville et de l'habitat** (de 10 à 13%), **actions sanitaires et sociales**, **développement rural**, **environnement** et **culture**. sources : www.datar.gouv.fr et (Billet, 1997) et (Merlin & Choay, 1996)
	Programmes spéciaux	• **Nouvelles modalités de négociation** ("*stratégies de l'Etat en région*" et les "*noyaux durs*" de l'Etat) • **Contrats interrégionaux** • Intégration de la **politique de la ville** (214 contrats de Ville signés)[4] • **Programme routier exceptionnel**[5] (500 millions d'€ de la part de l'Etat)
CPER 2000-2006	Principales priorités	• L'**Equipement**, 1er ministère contribuant aux CPER (40% des crédits de l'Etat, dont 23% pour les routes) • **Education Nationale** (17%), **Agriculture et la Pêche** (8,5%), **Industrie** (5%) puis **Ville** (7%) et **Emploi et la formation professionnelle** (4,7%) (% des crédits de l'Etat) source : www.datar.gouv.fr
	Programmes spéciaux	• **Volet territorial** (contrats de Pays, d'Agglomération, de Ville, PNR…) • **Volets interrégionaux** (grands programmes de l'Etat[6] et conventions de massif[7]) • **Avenants "*Marée noire et intempéries*"** (579 M d'€) • **Grands programmes d'infrastructures "*hors CPER*"**[8].

[1] « *La volonté de faire de 1984 la première année d'exécution du IXe Plan a conduit à un calendrier de préparation particulièrement court, obérant en partie la nécessaire phase d'apprentissage.* » (Laborie *et al.*, 1985 : 118)

[2] La part du ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme au sein des CPER 1989-1993 représente 56 % du financement global de l'Etat (dont 50 % de crédits routiers). Aucun autre ministère ne dépasse en métropole 10 % du montant global des moyens consacrés aux CPER (CGP, 1994 : 9).

[3] Les *Programmes d'Aménagement Concerté du Territoire* concernaient aussi bien des actions de reconversion industrielle que de développement rural ou d'urbanisme et d'équilibre social (avec les PACT urbains).

[4] Sur les 11,8 milliards d'€ qu'alloue l'Etat aux CPER, un milliard et demi iront aux 214 contrats de ville.

[5] Route Centre-Europe-Atlantique (CEA), rocade des estuaires, RN 88

[6] Le plan "Loire Grandeur Nature" (lancé en 1994), le programme pour rétablir le caractère maritime du Mont Saint-Michel, et le programme "Après-mines" (pour les anciens bassins miniers de la Lorraine et du Nord).

[7] L'Etat y alloue 800 M d'€ à 5 conventions interrégionales de massif : Alpes, Jura, Massif central, Pyrénées, Vosges.

[8] Parmi les plus significatifs de ces programmes pour lesquels l'Etat réserve 2,92 milliard d'€, sont prévus le TGV Est, la route Centre Europe Atlantique, la RN 19, la ligne ferroviaire POLT (Paris-Orléans-Limoges-

A. 6. Les CPER 1989-1993 : une faible déconcentration de la procédure et l'intégration de politiques territoriales

Le CIAT du 13 avril 1987 décide de reconduire la procédure en la déconnectant de toute référence à la planification nationale. Les Régions ont encore des services jeunes et l'essentiel des orientations des crédits de l'Etat se discute à Paris avec une marge de manœuvre marginale laissée au préfet de région (de l'ordre de 5 %). La procédure témoigne d'une évolution qui consacre l'émergence de la préoccupation territoriale, avec l'intégration des programmes PACT (*Programme d'Aménagement Concerté du Territoire*) et DSQ (*Développement Social des Quartiers*). C'est le début du couplage des CPER avec les politiques territoriales, et donc de l'imbrication sans cesse plus étroite entre ce qui reste de la planification et les nouvelles politiques d'aménagement. Le rôle du *Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire* dans l'élaboration des contrats croît alors à mesure que celui du *Commissariat Général au Plan* décroît.

Un bilan remis au Premier ministre à l'issue de la deuxième génération de CPER mentionnait le risque de "sanctuarisation" des crédits inscrits dans les contrats par les ministères, permettant en quelque sorte de contourner la règle de l'annualité budgétaire. « *Pour les directions d'administration centrale, le contrat de plan peut être un moyen de garantir la pérennité d'un certain volume de crédits budgétaires et d'éviter toute réduction du fait des mesures de régulation budgétaire, voire dans certaines petites structures, d'éviter la remise en cause de leur existence même.* » (CGP, 1994 : 4) Ce phénomène participe en partie à la forte inertie qui caractérise la procédure et qui se retrouve en étudiant l'élaboration effective des contrats.

A. 7. Les CPER 1994-1998-1999 : l'imbrication des contrats

En parallèle à l'abandon du XIe Plan, la réflexion sur l'aménagement du territoire connaît un renouveau, jalonné de nombreux CIAT. Suite au constat d'une aggravation des disparités régionales souligné par le recensement général de la population de 1990, il est décidé lors du CIAT de Mende de juillet 1993 des modalités d'une nouvelle péréquation, c'est à dire d'une modulation de l'effort de l'Etat en fonction des situations socio-économiques des régions. Mais face à la montée au créneau des Régions et du fait également des avenants et conventions particulières ajoutés aux contrats, l'effet correcteur escompté des CPER 1994-1999 sur les inégalités de développement ne sera guère obtenu (Cour des Comptes, 1998 : 143).

Au niveau de la forme, les troisièmes CPER innovent en intégrant d'autres politiques contractuelles jusque là séparées, telles les actions conventionnelles de développement culturel ou les contrats de Ville, participant un peu plus à brouiller les modes de calcul des enveloppes régionales de l'Etat[1]. Cette pratique d'intégration des différents contrats vise à

Toulouse) et les GPV (Grands Projets de Ville).

[1] D'après la cour des Comptes, l'ajout de ces conventions ou contrats préexistants sera source d'opacité dans le calcul des enveloppes régionales. « *Cette insertion dans le CPER d'autres contrats, qui répondaient à une logique et à des partenariats tout à fait différents, a renforcé l'opacité du mode de calcul des enveloppes régionales et fortement contribué à rendre vaine leur hiérarchisation.* » (Cour des Comptes, 1998 : 145)

éviter la multiplication de procédures contractuelles "hors plan" et préfigure la "fédération de contrats" que constitueront les CPER 2000-2006 avec le rassemblement des contrats de Pays, d'Agglomération et de Villes au sein des CPER.

L'Etat introduit deux nouvelles modalités pour améliorer la déconcentration de l'élaboration des contrats :

- l'établissement de « *stratégies de l'Etat en région* » conduites par le préfet de région et corrigées à Paris,
- l'élargissement des marges de négociations laissées au préfet, avec une enveloppe libre d'environ 25 % des crédits, le reste constituant le « *noyau dur* » des priorités de l'Etat[1].

Si l'objectif visé était une négociation plus partenariale et resserrée sur un nombre restreint d'objectifs clairs, l'importance des "noyaux durs" déterminant de façon définitive les ¾ des priorités d'action de l'Etat avant même toute négociation, a été dénoncée par de nombreux exécutifs régionaux.

Ainsi, malgré l'effacement du Plan national et les discours vantant la recherche d'objectifs partagés, une certaine asymétrie dans les négociations perdure. Les pratiques des ministères cherchant à "sanctuariser" des lignes budgétaires sur plusieurs années et à faire cofinancer des priorités ministérielles dont ils tiennent à garder la maîtrise d'ouvrage, sont notées par plusieurs observateurs (André, 2000 : 48-49 ; Cour des Comptes, 1998 : 140-142 ; Mengin, 1998 : II-129). Ces différents rapports (Sénat, CES, Cour des Comptes) témoignent des inquiétudes et des doutes quant à la bonne mise en œuvre d'un outil d'investissement public important. Ils soulignent le centrage des CPER sur les compétences de l'Etat et les transferts de charges que ces pratiques entraînent au détriment des Régions et des autres collectivités territoriales.

Face à des financements cumulés de l'ensemble des collectivités territoriales supérieurs à la contribution de l'Etat[2], la Cour des Comptes juge paradoxale que les principaux secteurs d'intervention soient des compétences sous la responsabilité de l'Etat (routes nationales et universités principalement) (Cour des Comptes, 1998 : 138). De plus, cette même Cour des Comptes note que les instructions données afin de recentrer les CPER sur une logique d'objectifs et non de moyens sont restées lettre morte au profit d'un saupoudrage où tous les secteurs d'investissement ouverts sont systématiquement représentés[3].

---

[1] Les mandats de négociation envoyés aux préfets étaient déclinés en deux parties : le noyau dur constitué de projets détaillés et chiffrés variant de 50 à 80 % de l'enveloppe régionale et sur lequel les préfets de Région ont eu « *obligation de résultat dans la négociation* », et le reste de l'enveloppe destiné à laisser la possibilité d'une négociation plus ouverte avec les élus locaux concernés (Cascalès, 1994 : 707).

[2] Pour les 3èmes CPER, la part totale des collectivités territoriales (14,4 MM€) dépasse celle de l'Etat (11,8 MM€). Remarquons que ce basculement était déjà opéré lors de la génération précédente où la part de l'ensemble des collectivités territoriales (Régions + autres collectivités) représentait 56 % du montant total des CPER, l'Etat apportant les 44 % restant (CGP, 1994 : 9).

[3] « *Les CPER présentent en effet une étonnante similitude : les routes et l'enseignement supérieur y sont partout prépondérants ; mais aucun secteur d'investissement de compétence nationale ou régionale n'en est omis(...) même pour de faibles sommes, ce qui se traduit par un saupoudrage à l'opposé de ce qui avait été décidé.* » (Cour des Comptes, 1998 : 141)

En mai 1996, le gouvernement décide unilatéralement d'allonger d'un an la durée des contrats en cours afin notamment de les "caler" avec les politiques structurelles européennes[1]. Cependant, malgré cette année supplémentaire, ces contrats de Plan ne seront pas entièrement exécutés d'un point de vue budgétaire, devant des engagements « irréalistes » de l'Etat, apparaissant ainsi rétrospectivement « *comme une* "ambition collective" *inachevée* » (André, 2000 : 12).

Les CPER entre souhait de planifier et nécessité de contractualiser

Ce bref aperçu des trois premières générations de CPER illustre comment cet instrument a accompagné la décentralisation, en permettant concrètement à la Région de se constituer, d'exister et de s'affirmer. Il montre également les capacités d'adaptation de cette procédure. Mais n'étant conçue au départ que comme un outil de convergence entre politiques nationales et régionales, son existence indépendante de politiques nationales directrices censées coordonner et harmoniser l'ensemble des actions, conduit à une *lisibilité malaisée*. Plus fondamentalement, son existence "autonome" interroge sur les finalités de cette procédure et sur la permanence d'un projet national d'aménagement du territoire. Est-ce un simple outil d'équipement et de modernisation du pays ? Est-ce un puissant instrument pour opérer un rééquilibrage du territoire national et une redistribution des richesses à l'échelle du pays ? Ou est-ce simplement un cadre pour l'exercice de compétences partagées ? Pour l'Etat, c'est indéniablement un outil de gestion des temporalités, un "moment" précis où la distribution de ses crédits à destination des collectivités territoriales peut être planifiée, contrairement aux situations antérieures où ces distributions étaient bien davantage effectuées au coup par coup.

Du côté des Régions, la procédure est perçue tout à la fois avec enthousiasme car elle procure des leviers de développement importants, mais aussi avec méfiance du fait des désengagements et autres modifications unilatérales des termes du contrat, et avec déception devant la perpétuation de pratiques centralistes, dirigistes et autoritaires. En effet, à en croire les bilans du Sénat et de la Cour des Comptes, l'Etat serait un contractant très exigeant vis-à-vis des autres partenaires, imposant ses choix sans réellement s'assurer de leurs cohérences[2]. Il édicterait des règles du jeu et ne les respecterait pas[3].

---

[1] Les CPER 1994-1998 ont été allongés d'une année supplémentaire par décision unilatérale de l'Etat, sans consultation et contrairement aux modalités précises de révision des contrats, fondées sur le parallélisme des formes. Cet allongement était également justifié par d'autres raisons : permettre de coordonner la préparation des *Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire*, attendre le renouvellement des conseils régionaux avant la préparation des contrats de Plan, et enfin, étaler sur une année supplémentaire le solde des engagements de l'Etat jugés « insoutenables » selon la Direction du Budget dans une situation budgétaire dégradée. (Cf. la lettre circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire du 19 septembre 1996 et le CIAT du 15 décembre 1997).

[2] « *L'Etat est un contractant très exigeant vis à vis des autres collectivités, mais qui utilise une inégalité de situations pour imposer ses propres priorités, qui ne coordonne guère les choix de ses différents ministères, et qui ne se dote pas toujours des moyens financiers et de l'organisation déconcentrée nécessaires à une contractualisation confiante et réussie.* » (André, 2000 : 342)

[3] La Cour des Comptes résumait ainsi la procédure des 3ème CPER vis à vis de l'Etat : « *l'Etat, qui utilise la contractualisation pour faire financer une partie de ses investissements, en tire un avantage certain. Toutefois, chargé d'en établir les règles, il a posé des principes qu'il n'a pas respectés. Il n'a pas tenu non plus tous les engagements*

Au niveau du contenu, les trois premières générations de CPER ont accordé une place prépondérante aux équipements structurants, avec une prédilection pour les équipements routiers (cf. Tableau 8). Le temps nécessaire à la réalisation de ces équipements lourds correspond bien aux temporalités des CPER et explique en partie cette situation. Mais ces grands équipements structurants à l'échelle nationale ne relèvent guère des compétences des collectivités territoriales qui les financent pourtant majoritairement. Il y a alors une certaine *logique de transferts de charge* de l'Etat vers les collectivités, celles-ci étant largement sollicitées pour contractualiser sur des compétences relevant de l'Etat (Cascalès, 1995 : 147).

L'exercice des contrats de Plan procure un rôle majeur d'interface aux Régions, qui a en grande partie permis leurs émergences et leurs maturations en stimulant le développement de l'expertise (réflexion stratégique, prospective, évaluation), en permettant la reconnaissance du territoire régional par le développement de fonctions d'affirmation (processus interne de représentation de son territoire) et en fournissant une source de légitimité institutionnelle pour la collectivité régionale (légitimation par l'action et la responsabilité, et par le rôle central de coordination). *Les CPER accompagne la maturation de l'institution régionale*[1].

La procédure des contrats de Plan semble alors bien osciller entre *le souhait de planifier* le développement des territoires, c'est à dire clarifier et mettre en cohérence les compétences complémentaires ou partagées, les actions et les moyens de chacun sur le moyen terme ; et *la nécessité de contractualiser*, qui induit une généralisation des financements croisés et qui se traduit par une imbrication des compétences, une dilution des responsabilités et l'opacité du fonctionnement de l'ensemble du dispositif[2]. Ainsi, malgré l'importance des sommes en jeux et du fait, notamment, de leurs caractères généralistes et de leurs modes d'élaboration impliquant la coordination des différents ministères et des nombreux partenaires, les CPER balancent toujours entre *véritable stratégie régionale d'aménagement* et de développement, c'est à dire un exercice sincère et volontaire de réflexion stratégique en vue de développer le territoire régional suivant un projet fort, et *simple catalogue de mesures*, "saupoudrées" et sans véritable cohérence, c'est à dire un exercice de programmation budgétaire où l'essentiel serait de "décrocher" le plus de crédits à l'Etat.

A l'image des évolutions des politiques d'aménagement et de l'organisation du système territorial français dans son ensemble, la planification elle-même subit un changement profond, lent et progressif, en passant d'une planification unitaire et centralisée, sectorielle, à visée principalement économique, à une planification devenue plus ouverte, partenariale, multiforme (multiplication et emboîtement des procédures de planification contractualisée) difficilement lisible (peu médiatisée, peu démocratique, complexe et

qu'il avait pris. Il ne suit que très imparfaitement l'exécution des contrats en cours. » (Cour des Comptes, 1998 : 137)

[1] « *En dépit, et peut être en raison de sa lourdeur, la préparation des troisièmes contrats de plan fut aussi une source* ***d'identité*** *et de* ***légitimité*** *pour des collectivités régionales encore très « jeunes », à l'expertise et aux moyens financiers croissants, mais aux compétences encore largement méconnues.* » (André, 2000 : 4)

[2] « *Alors que les lois de décentralisation avaient pour objectif de répartir clairement entre l'Etat et les collectivités territoriales des champs de compétences, les contrats de plan Etat-régions ont largement contrevenu à ce principe. Bien plus, ils ont contribué à institutionnaliser les financements croisés qui sont sources d'opacité et de déresponsabilisation.* » (Cour des Comptes, 1998 : 146)

technocratique). Elle constitue alors un instrument majeur de conception des politiques territoriales et un véritable pont de régulation entre les différents acteurs concernés par l'aménagement et le développement des territoires (Etat puis Région et aussi collectivités territoriales infrarégionales et Europe).

Une distinction est parfois effectuée entre planification économique et planification spatiale. Les CPER appartiennent par définition aux deux catégories à la fois, planification globale réduite, divisée dans des cadres régionaux et planification régionale spécifique. De nature hybride, ils constituent un véritable "entre deux" dans le système de planification, ne laissant au final qu'une place étroite aux autres actions de planification, nationale ou régionale. Le système des CPER est avancé comme évitant à la fois les travers de la planification nationale, trop générale et rigide pour être adaptée aux diverses configurations régionales, et ceux liés à la planification régionale, où existent toujours des risques de divergences entre différentes régions ou entre ambitions régionales et objectifs nationaux.

La notion de planification semble se complexifier à travers la procédure des CPER : *multi-sectorielle*, elle devient également *multi-échelle* et de plus en plus *partenariale* (d'autant plus avec la mise en concordance des Fonds Structurels et de l'ouverture d'un *volet territorial* au sein des CPER), *ouverte* à d'autres partenaires institutionnels (Ademe, SNCF, EDF, France Telecom…) et *négociée sous forme contractuelle*. La procédure des contrats de Plan représente alors à la fois un *acte politique* et un *exercice technique*. A la fois stratégie régionale et catalogue de mesures, c'est un exercice de délégation et un exercice de concertation. C'est aussi un formidable levier pour l'action, imposant à tous les acteurs la nécessité d'agir ensemble. Ces spécificités des CPER en font un miroir particulier de l'aménagement du territoire, un terrain délimité où à un moment décidé, tous les acteurs des territoires régionaux travaillent à concevoir et à programmer des politiques de développement régional pour les années à venir. Devant cette situation, la notion de *Système d'Aménagement Régional* paraît pertinente pour appréhender le fonctionnement pratique des CPER.

B) Contractualisation et évaluation, des nouvelles formes de l'action publique accompagnant la planification décentralisée

Bien que les formes contractuelles soient relativement anciennes (contrat administratif et contrat de concession) et que les nouvelles formes de contrat avec les collectivités territoriales soient apparues dès les années 1970[1], le phénomène de diffusion et d'affirmation de la démarche contractuelle dans l'action publique ne commence

[1] La "politique contractuelle" de l'Etat envers les collectivités locales s'est illustrée dans les années 1960 par la création de multiples formules de subventions contractuelles, à l'image des conventions de ZAC (Marcou 1994 : 373-374) puis au cours des années 1970, à un moment où, après la crise de mai 68, on parlait beaucoup des "*nécessaires déblocages*" de la société française. Ce seront les contrats de villes moyennes (lancés par la Datar dans le VIème Plan, 1973), les contrats de pays (dans le VIIème Plan, prolongés par les contrats d'aménagement rural), les contrats d'OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, à l'initiative de l'Equipement) et les contrats habitat et vie sociale (1977) (Gaudin, 1999 : 27). Gérard Marcou cite par ailleurs d'autres contrats à vocation plus sectorielle datant d'avant la décentralisation : les chartes culturelles, les contrats d'animation concertée (dans les villes nouvelles), les contrats d'immigration ou encore les contrats d'aménagement touristique (Marcou, 1994 : 374).

pleinement en France qu'à partir de la décentralisation de 1982, véritable "*catalyseur*" de cette nouvelle forme de conduite de l'action publique (Gaudin, 1996 : 9). Le recours au contrat en France est lié à l'idée de modernisation de la gestion publique, qui est symbolisée par une sélectivité accrue des aides de l'Etat et le passage d'une logique de guichet à une *logique de projet* (Marcou, Rangeon & Thiébault 1997 : 191-192). Et plus fondamentalement, le lien qui unit contractualisation et décentralisation doit être pensé à double sens : la décentralisation favorisera et nécessitera un recours croissant aux contrats, qui seront alors sa "mise en acte". « *Les contrats sont ainsi devenus de la décentralisation en actes et celle-ci, en retour, la condition nouvelle d'une contractualisation sans tutelle symbolique.* » (Gaudin 1996 : 11)

B. 1. L'hybridation de la loi et du contrat

La logique contractuelle s'est diffusée depuis une vingtaine d'années dans tous les domaines de l'action publique, mais la contractualisation accompagne surtout l'émergence de nouveaux domaines, intersectoriels par définition comme l'environnement, le développement économique ou la ville, "à cheval" sur plusieurs secteurs d'actions plus anciens et mieux structurés. Elle permet le décloisonnement entre frontières établies par la formation d'espaces "parallèles" plus ou moins temporaires de négociation et de construction de politiques publiques. Le contrat apparaît alors comme l'instrument privilégié pour organiser les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine de l'aménagement.

Mais si la formule des contrats de Plan fournit aux collectivités des possibilités d'intervention inédites sur des champs de compétences qui ne leur appartiennent pas directement, en contrepartie, elles ne maîtrisent que partiellement et très inégalement le contenu de ces interventions. Les collectivités gagnent alors en champs d'action ce qu'elles perdent en autonomie. « *Facteur d'émancipation des collectivités locales, les contrats peuvent tout aussi bien constituer pour l'Etat un instrument de recentralisation.*» (Marcou *et al.*, 1997 : 181) Si l'essor contractuel marque le passage d'une contrainte imposée (l'acte unilatéral) à une contrainte consentie (le contrat), il ne signifie pas pour autant un déclin de la tutelle étatique (Marcou *et al.*, 1997 : 184).

Mieux accepté que la voie réglementaire, le contrat de Plan permettrait donc une redistribution temporaire, renégociable, et compatible avec la loi, du financement des compétences étatiques. Cette méthode permet ainsi d'intégrer des considérations politiques dans le faisceau des critères retenus pour allouer des crédits aux collectivités locales. Le contrat vient alors atténuer la rigidité de la répartition législative par "blocs" de compétences et devient ainsi une alternative à la répartition législative des compétences (Gaudin, 1997 : 103). Mais plus encore qu'une alternative à la loi, Alain Supiot y distingue « *le symptôme de l'hybridation de la loi et du contrat et la réactivation des manières féodales de tisser le lien social.* »[1] (Supiot, 2000 : 71).

[1] « *Il faut donc se défaire des illusions du « tout contractuel ». Loin de désigner la victoire du contrat sur la loi, la « contractualisation de la société » est bien plutôt le symptôme de l'hybridation de la loi et du contrat et la réactivation des manières féodales de tisser le lien social.* » (Supiot, 2000 : 71)

B. 2. Le contrat paré de toutes les vertus ?

Généralement, la figure du contrat est parée de nombreuses vertus : le contrat renforcerait l'efficacité et le dialogue, impliquant un apprentissage mutuel entre collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Etat, il obligerait les collectivités à adopter une vision à moyen terme, il clarifierait les responsabilités, etc.[1] Le contrat apparaît alors comme une forme "moderne" de l'action publique et semble bénéficier d'une connotation plutôt positive[2]. Mais Jean-Pierre Gaudin rappelle l'écart entre idéal et réalité de la pratique contractuelle : « *Idéalement, en effet, le contrat d'action publique serait doté de grandes vertus : souple, pragmatique dans les partenariats, inscrit dans le moyen terme et permettant de cibler de façon réaliste des objectifs. Face à une action publique de plus en plus fragmentée et complexe, le contrat favoriserait les coordinations et la gestion des interdépendances. Il permettrait de relier différents niveaux territoriaux et aussi de travailler à l'intersection de différents domaines. Mais dans la pratique, (de nombreux observateurs le soulignent), la démarche de contrat d'action publique favorise l'opacité des responsabilités, l'instabilité des procédures et la prolifération des financements croisés, dont beaucoup d'élus et de responsables administratifs se plaignent.* » (Gaudin, 1999b : 13)

Aussi nouvelle qu'elle soit dans l'action publique, la pratique contractuelle semble recouvrir un bon nombre de pratiques relativement anciennes, comme la négociation qui est maintenant mise en avant et devient explicite bien qu'elle demeure *in fine* toujours maintenue dans une certaine opacité. Et les contrats de Plan peuvent alors être vus comme une des manifestations d'un « *dirigisme contractuel d'un nouveau genre* ». « *Le trait commun de tous ces avatars du contrat est d'inscrire des personnes (physiques ou morales ; privées ou publiques) dans l'aire d'exercice du pouvoir d'autrui sans porter atteinte, au moins formellement, aux principes de liberté et d'égalité.* » (Supiot, 2000 : 71)

Le contrat renvoie implicitement à la *liberté* et l'*égalité* des contractants, librement engagés[3]. En effet, la forme canonique du contrat lie des personnes égales qui ont librement souscrit des obligations généralement réciproques. Mais ces caractéristiques ne se retrouvent que partiellement dans les formes modernes de contrat. Et les CPER apparaissent quelque peu éloignés de la "*forme canonique du contrat*", principalement au niveau du principe d'égalité entre les contractants mais aussi au niveau de la liberté de contracter (Supiot, 2000 : 69)[4]. La contractualisation renvoie trop souvent d'une part à

---

[1] Comme en témoigne par exemple ces extraits d'une intervention à une journée d'étude consacrée aux "*Contrats, territoires et développement régional*" : « *Le contrat augmente l'efficacité globale des actions de développement. (...) Il (...) constitue une structure commune de référence pour l'action. (...) Le contrat clarifie et renforce les responsabilités. (...) Sa négociation et son exécution ouvrent un dialogue permanent, un apprentissage dans l'action, un espace dans lequel "grandir ensemble".* » (Dethier, 1999)

[2] « *L'idée s'est affirmée en occident depuis deux siècles que le contrat serait l'aboutissement indépassable d'un progrès historique arrachant l'Homme aux sujétions des statuts pour le faire accéder à la liberté.* » Présentation de la 53ème conférence à l'Université de Tous les Savoirs d'Alain Supiot sur « *La contractualisation de la société* » donnée le 22 févier 2000 (Supiot, 2000).

[3] Les démarches contractuelles « *attirent à elles toutes les connotations implicites qui s'attachent à la philosophie juridique des contrats, supposant le libre engagement des parties, et bien sûr, entre elles une égalité de rang.* » (Gaudin 1996 : 13)

[4] « *C'est aussi le principe d'égalité qui peut régresser, notamment dans le cadre des politiques de décentralisation des organisations (publiques ou privées), lorsque le contrat a pour objet de hiérarchiser les intérêts des parties ou de ceux qu'ils représentent, de fonder un pouvoir de contrôle les uns sur les autres, ou de mettre en œuvre des impératifs*

l'idée d'horizontalité et d'égalité des rapports entre partenaires, et d'autre part, à un postulat de rationalité de l'action publique, alors que les recherches montrent fréquemment des disparités de ressources entre acteurs ainsi que leurs manques de cohérence et de coordination.

L'asymétrie entre partenaires dans le cadre des CPER est avérée du fait même que l'Etat est à la fois contractant et tiers garant du contrat. La seule présence de l'Etat perpétue une relation inégalitaire de fait. Le contrat provoque donc moins l'inégalité entre les parties qu'il ne confirme des rapports asymétriques préexistants entre niveaux de pouvoirs (Gaudin, 1999 : 41). Mais si « *il est illusoire d'espérer assurer entre partenaires inégaux en fait une égalité en droit qui serait assurément formelle,* [il faut] *éviter que le partenariat ne se traduise par l'assujettissement des partenaires les plus faibles* ». (Conseil d'Etat, 1993 : 98) Il convient donc de rechercher dans la pratique un cadre équitable entre partenaires dans ce contexte déséquilibré, sans qu'il y ait de confusion autour de l'idée d'une égalité parfaite des partenaires dans la négociation comme dans l'exécution des contrats de Plan. Ce "subtil" équilibre doit être gardé à l'esprit pour les analyses de la conception des contrats de Plan, car il conditionne la nature et la pratique des négociations entre contractants.

B. 3. La contractualisation s'accompagne de la mise en scène et de la personnalisation de la négociation

Longtemps demeurée "cachée" derrière la figure de la décision unique et rationnelle, la négociation bénéficie avec l'essor contractuel d'une valorisation nouvelle. La mise en avant, voire la mise en scène de la négociation augure un changement de modèle vers des dispositifs décisionnels plus fragmentés et multicentrés qui passent ainsi de la figure de la décision unique, rationnelle et indépendante, pour l'intérêt de tous, à celle du consensus négocié, concerté entre l'ensemble des intérêts.

Plutôt que d'envisager le contrat comme un nouvel instrument de politiques publiques, il convient de chercher à souligner parmi les "façons de faire" ce qui ne change pas, ce qui est nouveau et ce qui évolue, comme le suggère Pierre Lascoumes pour l'étude des activités publiques conventionnelles[1]. Les analyses du "*pouvoir périphérique*" telles que développées dans les années soixante-dix, avaient déjà mis en évidence, derrière les apparences de la tutelle et de la puissance centralisatrice, un système organisé autour de deux principaux types de protagonistes, « *le préfet et ses notables* »[2], fonctionnant selon le modèle de la « *régulation croisée* » où deux ordres de légitimité, l'intérêt général étatique et la représentation politique locale, s'ajustaient à travers des processus croisés de contournement des hiérarchies propres aux deux mondes administratif et politique (Grémion, 1976). Au

d'intérêts collectifs non négociables dans leur principe. Du contrat d'insertion aux contrats de plan (...) les exemples abondent de telles figures contractuelles (...). C'est enfin la liberté de contracter qui connaît, elle aussi, des entorses, chaque fois que la voie contractuelle est imposée par la loi. » (Supiot 2000 : 69)

[1] « *(...) les activités publiques conventionnelles sont moins à envisager comme des formes d'un renouvellement des interrogations et des méthodes de recherche dans les sciences sociales que comme l'expression de changements des mentalités dans les administrations publiques se traduisant par une mise en valeur, une mise en visibilité et une évolution des pratiques elles-mêmes.* » (Lascoumes & Valluy, 1996 : 565)

[2] WORMS J.-P. (1966), *Le préfet et ses notables*, Sociologie du travail vol. 8 n°3

regard de cette situation, Jean-Pierre Gaudin, en cherchant à déterminer ce qui a réellement changé dans le fonctionnement de ce système, met en évidence « *des processus très accentués de personnalisation dans un contexte multipolaire (impliquant une relativisation du bipôle préfet-notables et une production polycentrique des règles de droit)* » (Gaudin 1999 : 50).

Les facteurs essentiels de ce phénomène seraient alors les « *perméabilités croissantes apparues au plan local entre les sphères politiques et administratives* » et la « *souplesse nouvelle dans la constitution des* tours de table *contractuels* » permettant tout à la fois la « *sélection des acteurs associés au contrat* », des « *effets possibles de filtrage des interlocuteurs* » et des « *processus de construction de l'interlocuteur valable (…) plus libre* ». Le contrat autorise et nécessite la personnalisation de la négociation, qui découle toujours de la durée, de la stabilité et de la fermeture relative de la relation de négociation entre institutions[1]. La confiance interpersonnelle, et donc la stabilité des relations recouvre alors une importance non négligeable pour le bon déroulement des négociations.

Tout ceci débouche sur « *des tendances à la surpersonnalisation de la négociation* » induisant un renouvellement des élites locales, ou plutôt de nouvelles règles de sociabilisation pour ces nouveaux notables que Jean-Pierre Gaudin qualifie de « *technotables* », « *entrepreneur de médiation* », « *détenteurs des savoirs variés de la négociation procédurale* », ni élites gestionnaires classiques recrutées à l'échelle nationale dans les filières d'excellence, ni notables locaux alliant représentations élective et courtage d'informations ou de services : « *Leur autorité dans les affaires publiques repose sur une capacité individuelle à intégrer savoir gestionnaire et art de la médiation.* » (Gaudin, 1999 : 196 *et s.*).

L'interconnaissance stratégique devient alors une ressource clé pour la participation aux procédures contractuelles. « *Cette interconnaissance stratégique, très personnalisée, peut aussi être développée par des acteurs en position de tiers agissant, c'est à dire de conseiller extérieur au processus négocié : c'est le cas de bureaux d'études, qui trouvent aujourd'hui un marché nouveau dans le mélange d'expertise et de "go between", à la marge ou à cheval sur plusieurs mondes de références.* » (Gaudin, 1996 : 20) Les négociations contractuelles suscitent l'apparition de nouveaux acteurs, "*agents de médiation*" selon l'expression de Gaudin (1996 : 28). La contractualisation, et la personnalisation des négociations qu'elle entraîne, peuvent également introduire une certaine "*plasticité*" dans les hiérarchies (Gaudin, 1996 : 28), favorable à l'affirmation d'acteurs nouvellement arrivés en manque de légitimité ou d'acteurs plus anciens en déficit de légitimité[2].

Cependant, la mise en avant de la négociation qui accompagne l'essor contractuel n'est pas pour autant un signe d'ouverture des procédures au débat et à la participation : « *négociation explicitée ne vaut pas nécessairement négociation ouverte. Le filtrage des interlocuteurs,*

[1] « *Plus le système est complexe et plus chaque partenaire a besoin de relations stables qui lui permettent d'anticiper les conduites des autres. Le contrat permet à la fois une institutionnalisation des relations, la définition d'orientations communes et donc d'un cadre de référence commun qui assure cette stabilité.* » (Marcou, Rangeon & Thiébault 1997 : 204-205)

[2] « *La personnalisation des négociations (...) pousse à sortir quelque peu des relations codifiés par les organigrammes et les hiérarchies* » (Gaudin 1999 : 114) « *Contractualisation et décentralisation concourent donc en l'occurrence à faire émerger de nouveaux acteurs, sans s'inscrire mécaniquement dans les hiérarchies administratives préexistantes.* » (Gaudin 1996 : 14)

l'opacité des procédures, l'instabilité des modes de faire sont des caractéristiques en réalité très courantes. » (Gaudin, 1999 : 14) Il semble y avoir une nette contradiction, puisque est mis en scène une procédure dont les règles du jeu restent implicites ou codées, permettant des formes de filtrage. C'est une « *sorte de théâtralité opaque où se jouent à la fois des accords formels et des arrangements parallèles. N'est-ce pas là toute l'ambiguïté d'une négociation qui se veut dorénavant vertueuse et explicite, mais qui reste en réalité à la lisière du visible et du caché ?* » (Gaudin, 1999 : 38) On serait alors entre « *procédures théâtrales et délibération confinée* », où « *l'ouverture de la négociation aboutit le plus souvent à la multiplication de scènes de débat, où les modalités de la participation démocratique sont toutefois panelisées, dans un esprit voisin du pilotage politique par sondages* » (Gaudin, 1999 : 204 *et s.*). Et ces scènes de débat sont encadrées par des réseaux professionnels constitués des nouvelles élites de la négociation territoriale et les échanges politiques institutionnels, se réduisent alors le plus souvent à des « *parcours processuels* » (Gaudin, 1999 : 210).

Cette théâtralisation constitue des nouvelles ressources de communication pour les collectivités territoriales signataires. Le contrat se vit localement comme une performance de négociation de la part des élus, qui se "battent" jusqu'à l'obtention systématique du meilleur arrangement pour ses concitoyens. La logique du contrat implique mécaniquement la réussite, les négociateurs sont condamnés à se féliciter du compromis obtenu, indépendamment de tout contenu effectif. Imagine-t-on un élu local "revenir au pays" et avouer avoir ramené un accord désavantageux ? Bien au contraire, le contrat fournit à l'élu un podium sur lequel se hisser, un surplus de légitimité et un gain d'image[1].

La logique du contrat de Plan évacue le conflit (ce que confirme la rareté des contentieux et l'absence de sanction -*cf. plus loin B.5*-). Comment expliquer à ses administrés s'être privés des crédits de l'Etat ? C'est sans doute pour ces raisons que toutes les Régions ont toujours accepté de signer le contrat de Plan. Les contrats de Plan correspondent donc bien à un exercice de compétences partagées, de nature ambivalente entre engagement juridique et acte politique. Et il y a bien un jeu convenu des négociations, où les élus réclament et revendiquent bruyamment plus de crédits et plus de libertés dans un premier temps avant de se féliciter tout aussi ostensiblement de la qualité de l'accord obtenu. Et au-delà de ce jeu convenu, la mise en scène des négociations institutionnelles, notamment par la multiplication des lieux de négociation, accompagnant une illisibilité persistante des négociations politiques, semblent être des éléments caractéristiques du déroulement de la préparation des CPER, comme le montrent nos analyses de la contractualisation (cf. *chapitres 3 & 4*).

[1] « *Les procédures contractuelles constituent une ressource supplémentaire dans les stratégies de communication des maires. La théâtralisation des cérémonies de signature des contrats, surtout lorsqu'un ministre est présent, est l'occasion pour le maire de montrer son influence, de signaler aux électeurs qu'il a réussi à obtenir le meilleur contrat possible pour sa ville. L'image de la démocratie locale associée aux procédures contractuelles devient alors une image consensuelle, vidée de toute charge conflictuelle.* » (Marcou *et al.*, 1997 : 186)

B. 4. La contractualisation "à la française" : un mode original de régulation des rapports entre les collectivités territoriales

Si la contractualisation se développe partout en Europe, la double nature juridique et politique des CPER, la fonction de négociation des compétences qu'ils semblent assurer parallèlement à la fonction législative habituelle, apparaissent comme une situation originale en Europe. La France constitue une exception dans le sens où « *le contrat s'est imposé comme la procédure de droit commun de coordination et de coopération entre l'Etat et les collectivités locales* » (Marcou, 1999). Ailleurs en Europe, cette coordination des politiques publiques se fait soit par le biais d'instances délibératives (Allemagne, Pays-Bas ou Italie), soit plus généralement, par les capacités d'influence, directes ou indirectes de l'Etat, par la hiérarchisation des collectivités locales ou par la délimitation plus nette des compétences. L'expérience française se distingue alors « *par la pratique sectorielle de contrats qui correspondent à une véritable programmation plurisectorielle* », alors que dans les autres pays européens où fonctionnent des systèmes de coopération contractuelle, celle-ci « *se traduit par des conventions ou des accords qui ont toujours un objet bien défini : exercice de certaines compétences, réalisation de travaux d'intérêt commun, le plus souvent.* » (Marcou, 1999)

La contractualisation peut permettre de sortir des hiérarchies institutionnelles et de développer des fonctions de médiation inter-institutions. Elle apparaît donc comme un instrument privilégié pour accompagner le développement de nouveaux champs de l'action publique. Mais, en permettant la conservation de fonctions centralisatrices (perpétuation de la tutelle de l'Etat sur les collectivités), elle constitue également une sorte de régulateur de la décentralisation et de la délégation de compétences.

La diffusion du contrat et de la négociation s'y rattachant, ainsi que l'émergence de l'évaluation comme outil majeur de pilotage des contrats sont autant de nouveaux moyens de l'action étatique qui marquent le changement de nature de la planification et l'avènement de l'information et de la communication comme ressources essentielles du pouvoir. La planification devient alors essentiellement acte de coordination des actions entre plusieurs acteurs (Freiburghaus, 1991 : 61-62). La planification spatiale moderne signifie donc avant tout information, coordination, concertation ainsi que coopération entre les acteurs (Wachter, 2000 : 59).

B. 5. La difficile qualification juridique du lien constitué par les contrats

Le contrat de Plan est-il de nature juridique, administratif, économique ou politique ? Il est tout à la fois, semble-t-il, et le flou entourant sa nature juridique participe à une lisibilité malaisée de cet instrument. « *L'absence de codification claire et de qualification juridique du contrat en France est source d'opacité et d'inégalité entre les partenaires, mais aussi de flottements des responsabilités engagées et des coûts contractés.* » (Balligand, 1999 : 9) Le statut juridique de contrat concernant les CPER ne sera précisé par le Conseil d'Etat qu'en 1988, bien après leur mise en œuvre[1]. « *Le doute qui pouvait exister sur la portée de ces documents a été levé par un*

[1] Arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 8 janvier 1988 « *Ministère chargé du plan et de l'Aménagement du territoire*

arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat qui a jugé que le contrat de plan Etat-région est un contrat administratif créant en droit des obligations réciproques pour les parties. » (Marcou, 1994 : 376) Il y a une réelle difficulté à qualifier ces nouvelles formes de contrat, qui soulève bien des spéculations chez les spécialistes[1]

Un point caractéristique de ce type de contrat est bien la question des possibilités de recours et de sanction en cas d'inexécution. Les Régions n'ont aucun intérêt à faire une procédure de recours juridique devant le juge[2], sauf en cas de situations où elles n'ont plus rien à perdre[3]. En généralisant la négociation à travers la contractualisation, le recours en contentieux représente un désavantage pour les partenaires signataires.

Ces points (rareté des contentieux et absence de sanction) souligne surtout le caractère *hybride* des contrats de Plan, qui apparaissent être autant des *engagements juridiques que politiques*[4]. La Datar résume ainsi la situation : « *dans les faits, l'engagement politique que sous-tend le contrat a toujours suffi à garantir une bonne réalisation des objectifs* [des contrats de plan]. »[5]

Face à l'inefficacité de la contrainte du juge pour la bonne exécution des contrats, l'évaluation est fréquemment avancée comme une solution plus adaptée[6]. Cette dernière s'est en effet rapidement développée afin d'accompagner et d'améliorer la conception comme la mise en œuvre des programmes contractualisés, les programmes européens ayant un rôle de pionnier et de levier incontournable dans cette évolution[7] (Smith, 1996 ; Goybet, 1998). Naissante lors de la troisième génération de CPER, le rôle de l'évaluation s'est vu très fortement renforcé pour les contrats de Plan 2000-2006 (*cf. chapitre 3, Section III.*).

---

contre Communauté Urbaine de Strasbourg et autres », Revue Française de Droit Administratif, 1988, n°1, p.25

[1] Ni "*contrats administratifs classiques*", ni "*traditionnels contrats de concession*" (Gaudin, 1996 : 9), puisque l'autonomie de la volonté des sujets ne peut plus être postulée, car l'interdépendance des contractants est formellement posée par la loi (Marcou, 1994 : 380), certains auteurs les qualifient alors de "*protocole d'accords*" (Yves Madiot, RFDA, mars 1997, p.346), d'autres parleront de "*coopérations réciproques*", de "*contrats de coopération*" (Marcou, 1994 : 381 *et s.*) ou encore de "*contrats dirigés*" dont la particularité serait de servir aussi à la réalisation d'un intérêt collectif (Supiot, 2000 : 70).

[2] « *On doit souligner immédiatement l'inadaptation évidente du traitement juridictionnel de ces litiges. Le recours au juge apparaît en effet délicat et donc rarissime. Non seulement parce que ces contrats contiennent le plus souvent des clauses exonératoires de responsabilité, mais, de surcroît, parce que l'Etat est un partenaire obligé qu'il convient de ménager.* » (Lalliot, 1999)

[3] « *la publicité et la transparence de ce mode traditionnel de résolution des conflits effraient les éventuels requérants et ce n'est que lorsqu'il n'y a plus rien à perdre, comme dans l'affaire du Synchrotron, que le litige peut apparaître au grand jour.* » (Lalliot, 1999)

[4] « *La rareté des contentieux (...) suggère que les garanties d'exécution des obligations qui en résultent ne peuvent être uniquement, ou principalement, de nature juridictionnelle. (...) A titre d'hypothèse, on peut penser que dans les rapports entre les collectivités publiques dans l'ordre interne, comme dans l'ordre juridique international, la négociation politique est partie intégrante des rapports juridiques, qu'elle est non seulement à l'origine de la formation des obligations, mais qu'elle concourt également à en garantir l'exécution.* » (Marcou, 1994 : 380)

[5] www.datar.gouv.fr

[6] « *(...) dans la mesure où les relations contractuelles sont la conséquence d'un ordre institutionnel ne pouvant être remis en cause que par la modification de la loi ou même de la constitution, le contentieux est rarement la meilleure façon de régler un différend ou de faire face à l'inexécution par l'une des parties, de ses obligations. (...) L'évaluation pourrait représenter une contrainte alternative à celle du juge, si du moins l'écriture du contrat, en amont, tient compte des besoins de l'évaluation.* » (Marcou, Rangeon & Thiébault, 1997 : 205)

[7] « *Le développement des politiques européennes va permettre une acculturation des administrations françaises à la notion d'évaluation et poser des exigences, non seulement en termes d'impacts, mais aussi en insufflant des notions de gouvernance et de transfert méthodologique.* » (Combe, 2003 : 2)

B. 6. L'évaluation, un outil opératoire pour le pilotage des politiques contractuelles ?

L'évolution des pratiques de planification vers la forme contractuelle souligne le passage vers une logique de projet et implique une idée de recensement des besoins et d'anticipation de la demande, donc le développement de la prospective et de l'évaluation. L'évaluation est alors avancée comme solution pour permettre un meilleur pilotage des programmes, dépassant la stricte comptabilité de la consommation des crédits. Comme le suggère Patrice Duran dans ses propositions pour un renouveau de la contractualisation : « *Il faut quitter une logique de réalisation au profit d'une logique de résultat* » (Duran, 1999b : 47).

Le développement de l'évaluation atteste des transformations profondes de l'action publique (problèmes publics complexes, diffus, difficiles à cerner ; variété des acteurs aux multiples intérêts…). L'évaluation est censée participer à une « *nouvelle intelligence de l'action publique* » en mesure de produire des modes de connaissance des politiques publiques plus appropriés que les approches administratives classiques (Duran, 1999 : 167). Cet intérêt pour l'évaluation se traduit par une abondante littérature depuis une dizaine d'années[1] (Monnier, 1992 ; Perret, 1993 ; Conan, 1996 ; Duran, 1999 : 167-196). L'évaluation, outil de rationnalisation de l'action publique par définition, suscite de nombreux débats : elle amènerait la mesure et la transparence, améliorant ainsi l'efficacité et le pilotage des politiques. Elle est aussi présentée comme un moyen d'"*intelligence politique*" et comme une avancée pour la démocratie.

Dans la pratique, l'évaluation se propage dans l'ensemble de l'appareil public. Deux fonctions principales peuvent lui être attribuées (Chanut, 2002 : 7) :

- une *fonction cognitive* : l'évaluation est alors au sein de services d'études et de recherches et vise la production d'informations et de connaissances, quantitatives et qualitatives ;
- une *fonction stratégique* : l'évaluation, placée dans les services en charge de l'animation et du pilotage des services, s'inscrit dans des visées ouvertement managériales et opérationnelles puisqu'elle remplit non seulement une fonction de définition et de structuration des politiques mais qu'elle est aussi chargée d'en faciliter et d'en améliorer la mise en œuvre.

Pour autant, si la nécessité de l'évaluation et de son développement est unanimement soulignée, la déconnexion entre le temps de l'évaluation et celui de la décision est presque aussi souvent constatée. Le travail de DEA que nous avons consacré à la mise en œuvre de l'évaluation environnementale préalable des CPER, qui a consisté en une large part à une recherche active au sein du ministère de l'Environnement[2], le confirme (Bertrand,

[1] Comme en témoignent les rapports annuels du *Conseil Scientifique de l'Evaluation* depuis 1992 et, plus récemment, les nombreuses activités de la *Société Française de l'Evaluation* (SFE) créée en 1999. Et au sein de l'appareil politique, l'idée fait aussi florès comme le prouvent les travaux de la *Mission d'Evaluation et de Contrôle* (MEC) de l'Assemblée nationale (créée en 1999) et ceux du *comité d'évaluation des politiques publiques*, groupe d'études rattaché à la commission des finances du Sénat créé en 2000.

[2] Participation à la préparation, à la conception et à la rédaction d'un guide méthodologique sur l'« *Evaluation environnementale préalable des Contrats de Plan Etat-Région et Documents uniques de Programmation 2000-2006* » pour le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (Larrue, 1999).

1999). « *(…) l'évaluation n'est pas organisée en vue de l'action (…) les dispositifs sont finalement relativement peu accessibles aux responsables de l'action publique. Leur capacité d'essaimage est limitée. (…) l'évaluation est fondée sur un modèle dépassé de l'expertise, une vision finalement très positiviste de connaissance où l'évaluation apparaît comme l'ultime avatar du rêve comtien d'une république des savants. Il n'est guère étonnant que l'évaluation soit accusée de produire des savoirs peu praticables et des résultats qui arrivent trop tard.* » (Chanut, 2002 : 19) Ces constats s'appuient sur l'observation d'une séparation entre action et connaissance. Cependant, ce décrochement typique des grandes initiatives d'évaluation au niveau national n'est peut être pas aussi net au niveau des pratiques évaluatives locales et régionales. C'est un intérêt supplémentaire pour leurs études.

B. 7. L'intérêt de l'étude des systèmes d'évaluation au regard de l'environnement et du développement durable

L'évaluation des politiques publiques s'est relativement bien diffusée en Régions, bien que variablement, depuis une dizaine d'années : de nombreuses cellules d'évaluation ont été créées, souvent rattachées aux directions stratégiques en charge de la planification et de la prospective (Warin, 1999). En revanche, en ce qui concerne l'évaluation environnementale, les situations régionales semblent beaucoup plus contrastées (Bertrand 1999 ; 2000 ; Bertrand & Larrue 2000). Et pour ce qui est de l'évaluation des politiques régionales au regard du développement durable, la période 1994-1999 n'a vu apparaître que de très rares tentatives embryonnaires visant à développer une méthodologie opérationnelle (*cf. chapitre 3, Section III.*). Cependant, le développement des pratiques évaluatives en régions, quelles qu'elles soient, s'est largement effectué dans le cadre des CPER et des programmes européens (Lagant, 1998).

Le caractère émergent des pratiques d'évaluation environnementale et, encore plus fondamentalement, d'évaluation au regard du développement durable apparaît intéressant pour notre recherche à plus d'un titre. Le principal intérêt de l'évaluation est sa capacité à énoncer explicitement les objectifs suivis par les programmes et à révéler implicitement les jeux d'acteurs à l'œuvre, notamment dans des domaines comme l'environnement et le développement durable. L'étude des dispositifs d'évaluation, sorte de méta-évaluation, doit constituer un révélateur riche des objectifs du discours de l'action publique.

Nous optons en effet pour une vision large de l'évaluation, sortie d'un simple cadre rationalisant mécaniquement l'action publique, car l'évaluation doit bien être comprise non seulement comme un outil de management des politiques publiques mais également comme un outil de management des organisations publiques (Thoenig, 2002 : 40). Notre intérêt pour l'évaluation est à rapprocher de la notion de « *référentiel* » développée par Pierre Muller et Bruno Jobert. « *Le référentiel est un espace de sens qui* donne à voir *le monde.* » (Muller, 1995 : 159) Il suppose que « *toute politique publique est organisée autour d'une certaine image du secteur à gérer, autour d'un certain nombre de recettes dont les effets sont éprouvés, et autour d'un certain nombre de valeurs qui la relient à l'ensemble de la société.* » (Jobert, 1993 : 102) Pour préciser, Bruno Jobert propose d'organiser ce modèle de référence entre « *un noyau dur qui comprend un ensemble de croyances-clés, de principes d'ordre qui ne peuvent être modifiées qu'à des*

conditions sévères, et puis d'autre part les ceintures protectrices, à savoir un ensemble de procédures d'actions, de méthodes de mise en œuvre, qui, elles, constituent la dimension plastique d'un même modèle de référence. » (Jobert, 1993 : 102) En tant que "*ceinture protectrice*" entourant tout le cycle d'une politique (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*), l'évaluation constitue bien un matériau particulièrement riche pour observer l'intégration de nouvelles préoccupations telles que le développement durable au sein des CPER et des programmes européens.

Dans cette perspective, l'étude de l'intégration de l'environnement et du développement durable dans les dispositifs d'évaluation des politiques de planification régionale doit nous renseigner sur les objectifs attribués aux politiques, les moyens de les mesurer et ainsi sur les modèles de causalité sous-tendue pour atteindre ces objectifs. Elle peut aussi nous renseigner sur les nouvelles "manière de faire" pour réaliser cette intégration.

Les éléments explicatifs d'un *référentiel* sont à rechercher à la fois dans les discours et les pratiques (Muller, 1995 : 177). Bruno Jobert considère également comme une des clés d'analyse des politiques publiques « *l'écart entre une stratégie qui est constamment affirmée comme nécessaire et une pratique qui est constamment différente* » (Jobert, 1993 : 105). Bien que notre recherche ne porte pas sur la mise en œuvre des politiques de planification et se limite uniquement à leur conception, l'analyse des dispositifs d'évaluation et de leur conception constitue un *révélateur* du sens et des objectifs attribués à ces politiques.

L'évaluation des CPER fournit une approche transversale, "à cheval" entre action et réflexion, entre conception et mise en œuvre, mais aussi à cheval entre niveau socio-politique et niveau technico-scientifique. « *Non seulement l'évaluation est un effort qui vise à rendre compte de l'action des gouvernants mais elle participe bien d'un mouvement plus général de redéfinition des modes de justification du pouvoir politique dans les démocraties modernes (…). Il y a dans l'évaluation un double registre de connaissance et de justification.* » (Duran, 1999 : 169) L'évaluation doit à la fois produire des informations et, sur cette base, émettre un jugement de la politique selon des valeurs explicitées. C'est dans ce sens qu'elle est bien « *une activité de production d'une connaissance engagée* », à la fois *activité de connaissance* et *pratique d'intervention* (Duran, 1999 : 175).

Pour étudier les questions d'appropriation et de traduction du développement durable par les acteurs du *Système d'Aménagement Régional* à travers la conception des contrats de Plan, l'étude des pratiques évaluatives (recherche et élaboration de méthodologie, rapports d'études, personnel, dispositifs et structures dédiées, organisation et fonctionnement, production de critères et de rapport d'évaluation…) apparaît être un biais particulièrement riche. C'est pourquoi nous étudierons précisément les dispositifs d'évaluation entourant les CPER et les DOCUP et leur évolution, en regardant tout particulièrement les activités en direction de l'environnement et du développement durable. Cette approche complémentaire sera menée aux deux niveaux de notre analyse des CPER : au niveau national tout d'abord (*Chapitre 3, Section III.*), puis au niveau des deux régions plus précisément étudiées dans un second temps (*Chapitre 4, Section III.*).

Les CPER, des politiques d'organisation

Dans la seconde partie de cette thèse, la conception des CPER 2000-2006 est analysée plus en détail, sous ses aspects réglementaires, temporels et financiers. Mais dès à présent, cet aperçu historique et juridique des contrats de Plan permet de souligner plusieurs caractéristiques essentielles de cet instrument majeur de l'aménagement du territoire. La multiplication des partenaires aptes à contractualiser induit un système de co-pilotage où il devient inévitable de "faire à plusieurs", mais ce système, ne s'appuyant que sur des financements croisés, instaure une dirigeabilité et une maniabilité réduite. L'instrument CPER se révèle une formidable machine pour l'action collective, mais il ne présente peut être pas l'espace commun de réflexion stratégique nécessaire à la détermination des choix pour l'action. La déconnexion chronique entre planification indicative et planification programmative renforce cet aspect. Les CPER procurent une force d'inertie certaine et les réorientations en terme de contenu comme de méthode semblent difficiles.

La planification devient plus flexible, procédurale, cherchant davantage à améliorer le fonctionnement des procédures et leurs coordinations qu'à fixer des objectifs à atteindre. « *Autrefois technocratique et assortie d'objectifs quantifiés à atteindre, la planification spatiale signifie aujourd'hui avant tout information, coordination, concertation ainsi que coopération entre les acteurs : elle se préoccupe plus d'améliorer les performances instrumentales ou les moyens des politiques d'aménagement que de fixer des buts à atteindre. Elle s'apparente à un processus de régulation en temps réel des contraintes et opportunités d'une action d'aménagement.* » (Wachter, 2000 : 59-60) Au fur et à mesure que la société se complexifie, avec le développement d'un nombre croissant de sous-systèmes de plus en plus spécialisés (transports, médias, etc.), se développe la dépendance entre ces sous-systèmes et le besoin de plus en plus fort de coordonner leurs activités. « *Cette coordination se fait avant tout par la communication, l'échange d'information. Elle est tellement compliquée et difficile qu'elle ne peut plus être assurée par une planification traditionnelle, mais seulement par des processus itératifs et des processus d'apprentissage.* » (Freiburghaus, 1991 : 60) S'ajoutent aux moyens classiques de l'Etat moderne (violence, argent et droit) la gestion de l'information, qualifiée alors par certains de "quatrième pouvoir" (Freiburghaus, 1991).

Suite aux modifications de la nature de ses pouvoirs dans l'élaboration, la gestion et le contrôle de l'action publique, l'Etat reformule ses interventions à travers des politiques constitutives dont l'objet consiste à édicter des « *règles sur les règles* », « *des procédures organisationnelles* » (Duran & Thoenig, 1996). A travers elles, réside l'espoir de créer des « *fenêtres d'opportunité pour l'action collective* », toujours selon Duran et Thoenig. Les politiques de planification contractualisée deviennent alors des « *politiques d'organisation* » pour reprendre l'expression de Pierre Lascoumes, c'est à dire des politiques où « *les procédures ne tendent pas exclusivement à la résolution de problèmes ou au règlement de litiges, elles créent surtout des cadres d'interaction concrets pour construire les problèmes et interpréter les actions entreprises.* » (Lascoumes, 1994 : 104). Les CPER sont donc avant tout une scène d'action ouverte par l'Etat pour "faire ensemble". Fruits d'une hybridation poussée entre loi et négociation autour d'une programmation plurisectorielle, les CPER, en ce qu'ils représentent la principale procédure de coordination et de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, constituent alors un terrain privilégié pour l'étude des politiques et des

pratiques d'aménagement comme pour celle des relations entre l'Etat et les Régions.

Conclusion de la section II : l'intérêt des CPER pour étudier la mise en acte du développement durable

Les CPER sont des instruments spécifiques de la planification et ils occupent une place particulière dans le paysage des politiques d'aménagement françaises : il s'agit à la fois d'un événement de la vie politico-administrative régionale et d'un levier important de modernisation des modalités d'intervention et de régulation de l'Etat.

La place prise par la procédure des contrats de Plan, à mesure que s'effaçait la planification nationale proprement dite, illustre plusieurs modifications récentes des formes de l'action publique, notamment l'affirmation de la forme contractuelle et de la négociation comme principales modalités d'action commune entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'ouverture à une multiplicité d'acteurs, la généralisation des cofinancements, le partage et la coresponsabilité des compétences, la diffusion de l'évaluation représentent un ensemble de tendances qui modifie profondément l'action publique territoriale, en réduisant par là même sa lisibilité.

La procédure des CPER rassemble plusieurs caractéristiques incontournables, qui en font une forme emblématique du nouvel aménagement du territoire "à plusieurs" :

- sa caractéristique de procédure "*chef de file*" de l'aménagement régional, fédérant en son sein d'autres politiques territoriales contractuelles.
- sa dimension *généraliste*, multi-sectorielle ;
- sa forme *multi-échelle*, à la fois politique nationale et régionale ;
- son caractère *ouvert* et *contractuel*, avec le partenariat, la négociation et la concertation comme règles minimales ;
- sa nature *hybride*, à la fois engagement juridique et acte politique ;

Les CPER sont donc une procédure relativement atypique au niveau européen, consistant en un exercice pratique de multiples compétences partagées. Ils constituent à eux seuls une part majeure des politiques de planification et d'aménagement régional en France. Dans ce cadre, l'exercice de préparation et de négociation de contrats de Plan constitue *un exercice pratique de partage des compétences*, débouchant sur des *arrangements régionaux* plus ou moins spécifiques. La procédure des CPER constitue alors un cadre intéressant pour observer la mise en acte de la problématique du développement durable, nouveau *leitmotiv* de l'aménagement en France. Si cette problématique peut constituer un espace de médiation entre environnement et aménagement, voire marquer le passage vers un autre *référentiel* de type écologique pour l'action publique, l'élaboration des CPER permettra :

- d'observer si le développement durable devient un objectif de négociation et comment s'effectue le passage du "souhaité" (ce qui est exprimé par les textes et les déclarations) au "concret" (ce qui est programmé),
- d'identifier les modalités de l'opérationnalisation et de la déclinaison régionale du développement durable.

SECTION III. LE *SYSTEME D'AMENAGEMENT REGIONAL* POUR LA QUATRIEME GENERATION DE CPER

Cette section s'attache à préciser le sens des réformes apportées à la procédure des CPER pour la 4ème génération (2000-2006) ainsi que la forme du *Système d'Aménagement Régional* qui en découle et les positions des principaux acteurs le composant. Il s'agit d'esquisser, à partir des analyses précédentes, du cadre juridique mis en place et des enjeux posés à la planification contractualisée, les contours du réseau d'acteurs "potentiels" formant le SAR à la veille de la préparation de la quatrième génération de CPER, pour ensuite observer ses éventuelles adaptations régionales dans la pratique de la contractualisation par l'analyse de deux régions choisies.

A) Le renouveau de la planification sous le signe du développement durable et la réforme des contrats de Plan pour la période 2000-2006

Les récentes modifications législatives en matière d'organisation territoriale et d'aménagement du territoire[1] donnent de nouvelles orientations à la planification et à l'organisation spatiale et affirment l'objectif de développement durable pour les territoires. Elles renforcent la place incontournable du niveau régional, en cherchant à favoriser la concertation et à articuler, dans un souci d'élaboration conjointe et d'harmonisation des objectifs, les politiques d'aménagement du territoire des niveaux européen, national, régional et intercommunal. Ces évolutions n'amenuisent pas pour autant la place des représentants de l'Etat, qui restent présents dans toutes les politiques d'aménagement des territoires, en se concentrant sur *l'efficacité procédurale* de ces politiques. L'ouverture de la planification à de nouveaux acteurs et à de nouveaux secteurs et la diffusion de la forme contractuelle semblent s'effectuer au détriment d'objectifs directeurs forts pour l'aménagement guidant ce mouvement.

A. 1. La réforme des contrats de Plan 20000-2006 vers plus de transparence et plus de responsabilités en région : « Plus de Région et mieux d'Etat »

« *Qui sont les acteurs de la contractualisation ? Les acteurs se limitent-ils aux signataires des contrats ? Les acteurs sont-ils les « payeurs », ce qui dans la plupart des régions élargirait de manière significative leur nombre…* » (Cascalès, 1995 : 154) En conclusion de son étude des CPER 1994-1998, Michèle Cascalès plaide pour une transparence accrue de la procédure, grâce à la reconnaissance systématique dans les contrats de l'ensemble des partenaires engagés, notamment les collectivités infrarégionales[2] et argumente en faveur d'une élaboration plus

[1] Loi 95-115 du 4 février 1995 (loi Pasqua) ; loi 99-533 du 25 juin 1999 (loi Voynet) ; loi 99-586 du 12 juillet 1999 (loi Chevènement) et loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 (loi SRU)

[2] « *Concernant les collectivités territoriales, force est de constater qu'au fil des générations de contrats, l'opacité n'est pas en recul. En effet, si les contrats se dénomment toujours "contrat de plan Etat-Région", ne frôle-t-on pas l'usurpation ? La région est à l'évidence la collectivité de référence (...) et intervient*

déconcentrée des CPER au niveau régional[1] (Cascalès, 1995 : 154-155).

Face aux nombreuses critiques institutionnelles[2] émises à l'encontre de la procédure des contrats de Plan (accusée d'opacité, de saupoudrage, de transferts de charges, etc.), un bilan critique des 3èmes CPER a été mis en œuvre en vue d'une réforme profonde de la procédure. Quatre rapports ont été commandités par le gouvernement : sur les zonages, sur les CPER, sur les SRADT et sur les Fonds Structurels européens[3]. Il ressort de cet exercice l'accord sur une nécessaire recomposition territoriale au niveau local avec les *Pays*, les *Agglomérations* et les *réseaux de ville*. La formule « *un territoire, un projet, une stratégie, un contrat* » qui se retrouve dans les rapports Chérèque et Auroux illustre bien cette orientation. Le rôle central de la région comme lieu d'articulation et de complémentarité entre les niveaux européens, nationaux et infra-régionaux constitue un axe commun des rapports Morvan, Trousset et Chérèque. Le contrat de Plan, jusqu'alors cadre d'une politique de développement et d'aménagement commune entre Etat et Région, s'ouvre désormais à l'échelle des territoires de projet, marquant une inflexion majeure dans la politique d'aménagement du territoire résumée par cette formule de la DATAR : « *ce n'est plus seulement l'aménagement DU territoire qu'il faut satisfaire, mais le développement DES territoires.* »[4] En effet, la 4ème génération de CPER semble bien marquer l'avènement de l'aménagement par projets de territoires et les CPER sont présentés comme le lieu de la mise en cohérence de toutes ces démarches contractuelles. En contre-point, il n'apparaît plus clairement de direction proposée pour l'aménagement DU territoire.

Un virage plus qualitatif du contenu des politiques de développement est souhaité, « *désormais moins ancrées sur l'extension des réseaux d'infrastructures lourdes que sur la qualité de leur gestion intermodale, la promotion des investissements immatériels, la prise en compte de la ressource humaine, sociale et environnementale comme facteur d'attractivité et de dynamisme.* »[5] Le gouvernement, *via* la DATAR, entend donc abandonner progressivement l'aménagement du territoire par des équipements lourds au profit d'investissements sur d'autres facteurs

---

financièrement (...) plus que tout autre collectivité prise individuellement. Pour autant, les domaines de compétences figurant dans les contrats relèvent pour certaines actions davantage des départements ou des villes ; de plus le poids de l'engagement financier des autres collectivités ne peut être passé sous silence. (...) la participation des collectivités infra-régionales doit être systématiquement inscrite dans le contrat signé. » (Cascalès, 1995 : 154-155)

[1] « *Est-ce à l'Etat central de garder la maîtrise de la contractualisation (...) ou ne vaudrait-il pas mieux donner toute latitude à l'Etat déconcentré et par le fait, au Préfet de Région qui, dans cet exercice décentralisé que sont les contrats de plan aurait l'avantage de mettre à profit sa connaissance du local, et son savoir-faire en matière de négociation.* » (Cascalès, 1995 : 155)

[2] Rapport de la délégation du Sénat pour la panification (André, 2000), Rapport public de la cour des Comptes (Cour des Comptes, 1998 : 137-167), Rapport au Conseil Economique et Social (Mengin, 1998)

[3] AUROUX J., Réforme des zonages et Aménagement du territoire, rapport remis à Mr le Premier ministre, juin 1998
CHEREQUE J., La prochaine génération de contrats de projets Etat-régions (2000-2007) : Plus de région et mieux d'Etat, rapport remis à Mme la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, mai 1998
MORVAN Y., Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), rapport remis à Mme la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, mai 1998
TROUSSET P., Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires, rapport remis à Mme la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, juin 1998

[4] La lettre de la Datar n°168, hiver 2000, p.2

[5] La lettre de la Datar, septembre 1998, n°163, p.5

de richesse plus qualitatifs pour les territoires. Les CPER 2000-2006 sont placés "*sous le double signe de l'emploi et du développement durable*"[1], comme l'affirment les différentes circulaires encadrant leur préparation, sans que ces objectifs soient plus clairement explicités, comme nous le verrons plus en détails dans l'analyse de l'élaboration des CPER au niveau national (*cf. chapitre 3*).

Et les règlements européens encadrant l'attribution des Fonds structurels placent également le développement durable au rang d'objectif prioritaire et insiste sur sa prise en compte, notamment par le développement d'évaluations préalables des programmes intégrant cet objectif (*cf. chapitre 3*). Que ce soit pour les CPER ou les DOCUP, le développement des procédures d'évaluation est largement imposé par les textes réglementaires. Celles-ci doivent permettre la mise en œuvre de partenariat et de co-responsabilité entre acteurs territoriaux divers sans bouleversement institutionnel majeur.

Le titre du rapport de Jacques Chérèque sur les CPER résume assez bien ses préconisations : « *Plus de Région et mieux d'Etat* », c'est à dire à la fois une efficacité et une transparence accrue du côté de l'Etat, et une implication plus grande des acteurs régionaux et infra-régionaux. L'impression générale qui ressort du rapport est que la contractualisation de nombreuses politiques publiques à travers les CPER est un exercice positif, ayant suscité attentes et frustrations, et qui mérite d'être poursuivi. Les CPER ont permis à la France de relever le défi « *de la modernisation de ses industries et de ses territoires* » et ont accompagné la montée en puissance des « *nouvelles réalités que constituent les conseils régionaux* » (Chérèque, 1999). Jacques Chérèque plaide pour une ouverture plus transparente de ces politiques, qui furent jusqu'ici relativement opaques, et appelle à une mise en cohérence de l'ensemble des politiques d'aménagement décentralisé pour éviter « *un gâchis invraisemblable* »[2] (Chérèque, 1999).

A. 2. La quatrième génération de CPER… Vers la généralisation de la contractualisation comme modalité privilégiée des relations entre les différents échelons politico-administratif

Les CPER 2000-2006 revêtent une forme inédite. Ils comportent :

- en plus du *volet régional* "classique", concernant tout ce qui a trait au développement de l'espace régional et en cohérence avec les nouveaux *Schémas de Services Collectifs* (même si ceux ci seront en fait validés postérieurement à la signature des contrats) ;
- un *volet territorial* dans chaque CPER, où les *Pays* et les *Agglomérations* ont la possibilité de contractualiser avec l'Etat et la Région, sous la forme de *contrats de Pays* et de *contrats d'Agglomération* (bien que ces organisations territoriales soient très variablement mises en place au moment de la préparation des CPER).

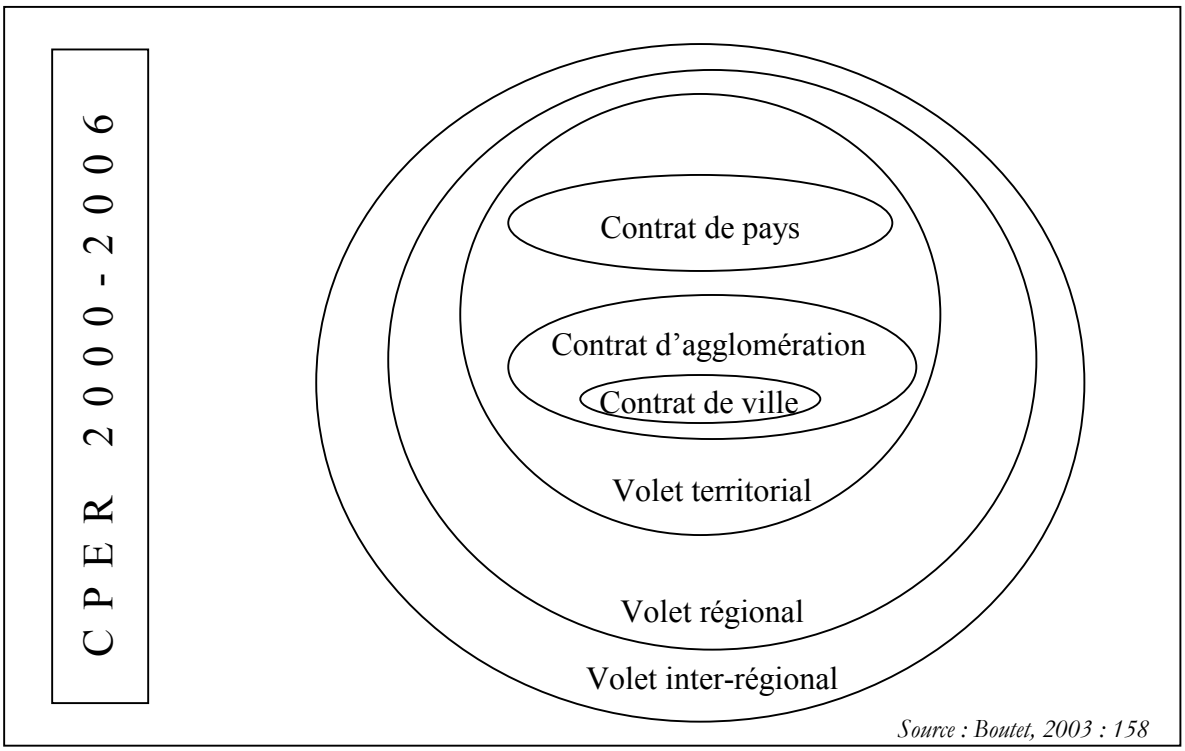
[1] Circulaire de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux préfets de région du 1er juillet 1998 relative à la préparation des prochains CPER

[2] « *(…) en France, on part du principe républicain, formidable, qui dit qu'aucune collectivité n'a le droit d'exercer de tutelle sur l'autre. (…) quand on regarde l'application de ce principe, cela signifie que chacun fait ce qu'il veut, là où il est. (…) si vous ajoutez les fonds européens, le tout manque de cohérence ; il y a dès lors un gâchis invraisemblable.* » (Chérèque, 1999)

Cette partition des CPER en deux volets, régional et territorial, marque la volonté de rattacher l'aménagement des territoires infra-régionaux (départements, villes et structures intercommunales) au cadre plus large de la planification régionale. La connexion de ceux-ci avec la préparation et la mise en œuvre des programmes européens de développement régional constitue une seconde avancée importante. Enfin, les programmes impliquant, en raison de leur nature ou de leur impact, un engagement transfrontalier ou entre régions pourront faire l'objet de conventions et contrats distincts, présentés dans le CPER comme *volet interrégional*.

La réforme de l'aménagement impulsée par la LOADDT cherche donc à articuler d'une manière cohérente les politiques publiques d'aménagement et de développement du territoire initiées par les institutions européenne, nationale, régionale et intercommunale. Les CPER 2000-2006 présentent donc une architecture s'emboîtant selon le modèle des poupées gigognes : chaque contrat servant de cadre et s'imbriquant à d'autres contrats (cf. Figure 5). Dans un tel système, c'est l'emboîtement des différentes procédures qui est problématique. « *L'empilement contractuel de la dernière décennie constitue une réponse à la fragmentation observée du territoire. (…) Ces divers contrats doivent en principe s'emboîter mais les discordances sont nombreuses.* » (Fabries-Verfaillie & Stragiotti, 2000 : 57) Outre ces problèmes d'articulation et de concordance, la juxtaposition et l'emboîtement des contrats sur un même territoire comportent également des risques de redondance ou de non-recouvrement (Daniel, 2000 : 7-8).

Figure 5 : Les CPER 2000-2006 : un système de poupées gigognes



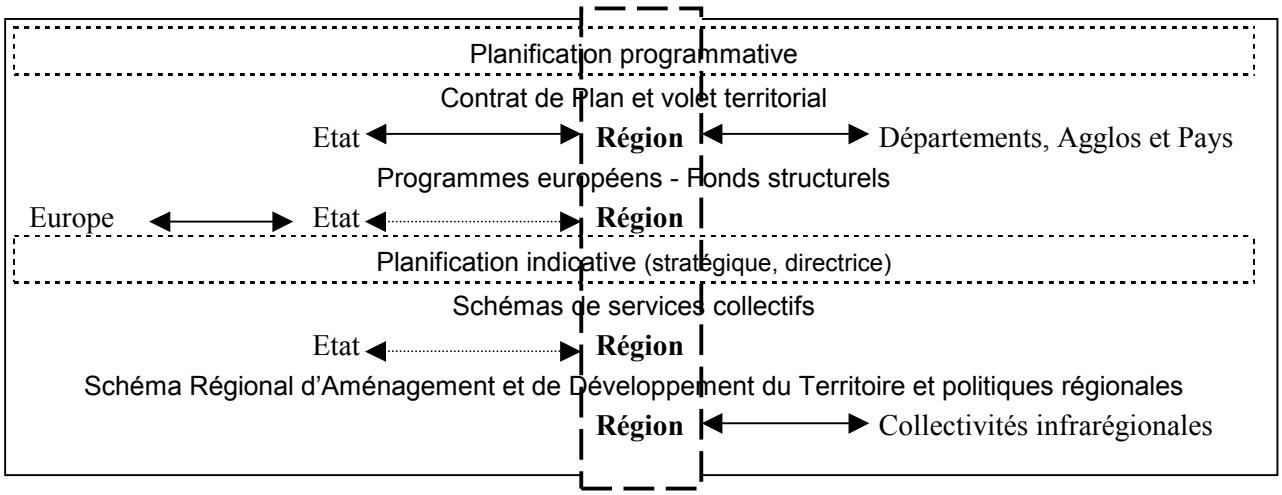
Cette ouverture des CPER à d'autres collectivités ne doit pas s'apparenter à un affaiblissement du contrôle de l'Etat sur les politiques d'aménagement des collectivités locales. Au contraire, l'élargissement du nombre de cocontractants peut être perçu comme

un renforcement de la place de l'Etat, son contrôle devenant plus indirect, par contrat interposé. « *L'Etat a tendance à laisser s'organiser sur le terrain les relations contractuelles entre collectivités infra-régionales, alors que parallèlement, la main-mise qu'il exerce sur les CPER ne fait que s'amplifier. On retrouve ici l'idée des contrats gigognes : il semble que l'Etat souhaite conserver la maîtrise du contrat de Plan, afin de contrôler indirectement les contrats infra-régionaux.* » (Lalliot, 1999b : 21)

Et si l'étalement des secteurs qui contractualisent (avec l'arrivée de nouveaux ministères) confirme la généralisation de la forme contractuelle dans les relations entre niveau central et collectivités territoriales, il indique également une certaine dilution de l'objet de cette contractualisation : l'orientation de la planification, en vue d'aménager le territoire national *via* l'action sur les territoires régionaux, devient de plus en plus difficilement saisissable, faute d'objectifs clairs. La généralisation du contrat semble aller à l'encontre d'une dirigeabilité forte des politiques de planification régionale. Cette situation de pilotage restreint, associé à la forte inertie qui marque la procédure, laisse supposer que la compréhension du développement durable à travers l'exercice des CPER sera difficilement articulée à des objectifs très réformateurs et/ou très fortement innovants.

A. 3. Le rôle d'interface du niveau régional

Figure 6 : La région, pivot des politiques de planification



La structuration de l'espace régional en territoires de projets, les *Pays* et les *Agglomérations*, s'accompagne de nouvelles modalités d'action dans le domaine de l'aménagement, notamment à travers le *volet territorial* des CPER 2000-2006. La procédure contractuelle, déjà largement diffusée, y trouve un nouvel essor. Les contrats de Plan s'ouvrent ainsi à ces nouveaux territoires infra-régionaux, ces diverses procédures contractuelles s'emboîtant alors à la manière de poupées gigognes dans le cadre du CPER (cf. Figure 5).

Les politiques territoriales deviennent davantage partenariales, mais leurs lisibilités demeurent difficiles : leurs objectifs sont divers, allant parfois jusqu'à l'antagonisme, les responsabilités sont partagées, diluées dans un système d'emboîtement compliqué. C'est dans ce cadre que les procédures et les outils de régulation/coordination sont renforcés, notamment les contrats de Plan, en insistant moins sur les objectifs que sur la mise en

cohérence, *l'efficacité procédurale.* Ces évolutions s'appuient sur le niveau régional, dont le rôle de pivot est confirmé. Il doit servir tout à la fois :

- de *cadre territorial* pour penser et harmoniser l'ensemble des actions d'aménagement et de développement du territoire à tous les niveaux ;
- d'*interface* pour pouvoir dialoguer et tenter de rassembler, de faire parler ensemble la multitude des acteurs de l'aménagement concernés.

B) Le Système d'Aménagement Régional (SAR)

Il s'agit de décrire le SAR tel qu'il se présente à la vue des analyses précédentes et du contexte législatif et juridique. Il est conçu ici comme un *réseau d'acteurs potentiels* dont nous comptons étudier le fonctionnement effectif à l'occasion de l'élaboration des 4èmes CPER.

Pour analyser comment la diffusion de l'objectif de développement durable peut modifier les "manières de faire" l'aménagement régional, nous étudions le processus de contractualisation de la planification régionale à plusieurs niveaux. Cette représentation en terme de réseau d'acteurs s'inspire de l'analyse des politiques publiques et des travaux en sociologie de l'action collective, s'appuyant notamment sur les théories de la décision et l'analyse systémique (la méthode suivie est présentée au début de la seconde partie de cette thèse, cf. pp.214-225).

Dans la perspective d'une démarche explicative du fonctionnement de l'action publique, nous considérons que l'ensemble des acteurs (compris pour notre échelle d'analyse comme des *acteurs institutionnels*, et non des acteurs individuels) impliqués dans la contractualisation de la planification régionale forment un *réseau d'acteurs* (ou *arrangement politico-administratif*). Au sein de ce réseau, chacun des acteurs développe des stratégies en fonction de sa connaissance des "*règles du jeu*" et des *ressources* qu'il peut mobiliser[1]. Les interactions entre les acteurs sont issues de la confrontation de leurs stratégies. C'est de ces interactions au sein de ce système que naissent les décisions et les actions. C'est pourquoi, outre les positions des acteurs, nous nous attacherons à bien comprendre ce qui forme le SAR : le cadre réglementaire, les calendriers… afin de mettre en lumière les possibles changements des "manières de faire" l'aménagement (au niveau des politiques, des pratiques et des discours) et les facteurs de changement identifiables.

En identifiant le *Système d'Aménagement Régional*, les acteurs qui le composent et leurs positions, c'est notre cadre d'analyse que nous dessinons. C'est dans ce cadre, et en s'appuyant notamment sur l'analyse de la contractualisation et de l'évaluation, que nous comptons mettre à jour les modifications entraînées par la diffusion de l'objectif de développement durable pour les politiques d'aménagement.

[1] Chaque acteur institutionnel peut disposer de ressources en droit, en temps, en personnel, en information, en argent, en consensus, en interactivité, en organisation, en patrimoine et en force. Pour une présentation des différentes ressources mobilisables dans les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques, *cf. Chapitre 4, Section I. A.4.* et (Larrue, 2000 : 30 ; Knoepfel *et al.*, 2001 : 73-96).

B. 1. La région en tant que système complexe et ouvert

La région peut être considérée comme un système complexe. L'étude du "système régional" s'est d'abord attachée la prise en compte des facteurs de consommation et de production, ainsi que leur répartition spatiale, notamment par le biais des infrastructures (*modèle traditionnel de la science régionale*), puis à la prise en compte d'autres facteurs concernant les ressources environnementales, notamment leurs limites globales et locales (capacité de charge et de renouvellement) (*modèle étendu de la science régionale*). Enfin, dans le contexte de l'ouverture généralisée des économies, un *modèle régional polyvalent* se doit d'intégrer d'autres facteurs tels que les macro- et micro-processus de développement simultanément à l'œuvre (des échelles globales aux échelles locales), ainsi que les facteurs concernant les modes d'organisation politico-institutionnelle ou encore les variables culturelles (image(s) et identité(s) régionale(s)) et psychologiques, jeu d'acteurs…) (Ravetz, 2000). La question du développement régional doit en effet être comprise comme inter-reliée à plusieurs systèmes sociaux de structures complexes (Lukesch, 2002) :

- la satisfaction des acteurs sociaux : les souhaits sont imprévisibles et multiples. De plus, les acteurs présentent de nombreuses interprétations de la réalité.
- l'articulation avec d'autres niveaux de gouvernement *infra-* et *supra-*, qui ont chacun leurs propres structure, règle et logique. Et le système régional développe lui-même ses propres mécanismes internes de régulation et de stabilisation.

Le développement régional peut donc difficilement se concevoir comme celui d'un système autonome. Et la région peut donc être considérée comme un système ouvert et complexe[1]. Cette forme de modèle met à mal la vision d'un processus de décision rationnelle alimenté par la production scientifique de "faits" objectifs, artificiellement cloisonnés selon les approches disciplinaires, pour accepter la complexité d'une situation plus proche de la réalité où de nombreux facteurs interagissent (Ravetz, 2000).

Comme vu précédemment, la place médiane du niveau régional dans l'échiquier territorial français, représentant avant tout un espace intermédiaire, lui impose un rôle de coordination et, dans le même temps, ne lui permet guère de faire seul. En matière d'aménagement de son territoire, la collectivité régionale doit donc le plus souvent agir "à plusieurs". Il se constitue alors dans ce cadre un *Système d'Aménagement Régional* regroupant les principaux acteurs de l'aménagement régional, à commencer par la Région et les services déconcentrés de l'Etat, mais aussi les collectivités subrégionales (Départements et grandes agglomérations principalement) et des institutions majeures (ADEME, EDF, SNCF…), et plus indirectement l'Etat central et l'Europe, et dans l'optique d'une participation effective, des représentants de la société civile, des associations et des entreprises…

La préparation des CPER laisse à voir le *Système d'Aménagement Régional* en exercice, l'espace de négociation ouvert et les pratiques de l'aménagement "à plusieurs". Et l'étude approfondie de la construction des contrats au niveau régional doit permettre de voir les différents arrangements dans la pratique de ce SAR théorique tel qu'il est décrit ici.

[1] Pour Simon, un système complexe est « *un système fait d'un grand nombre d'éléments qui interagissent de façon complexe. Dans de tels systèmes, le tout est plus fort que la somme des parties (...).* » (Simon, 1991 : 172)

Dans ce cadre, l'espace régional est conçu comme le lieu d'interaction entre les différents acteurs concernés par son aménagement. Cette conception de l'espace régional trouve un parallèle dans notre intérêt pour les institutions chargées de l'aménagement. Plutôt qu'une analyse du développement ou du fonctionnement de l'espace régional, l'objectif de notre recherche consiste à *éclairer les mécanismes institutionnels concernant le développement durable*, les fenêtres d'opportunité qu'il permet d'ouvrir à certains acteurs intervenant sur l'aménagement de cet espace, etc. La notion de *Système d'Aménagement Régional* permet d'appréhender à travers l'exercice des CPER notamment les nouvelles "façons de faire" l'aménagement à plusieurs, désormais placé sous le signe du développement durable.

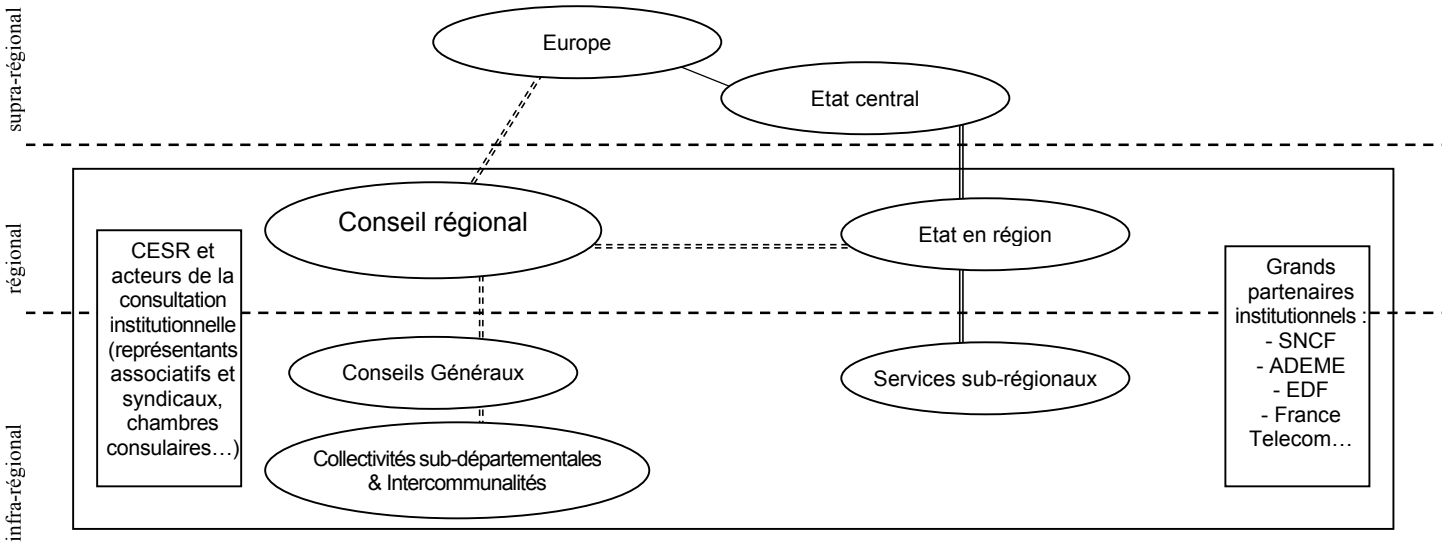
B. 2. Le SAR : un réseau d'acteurs "potentiels" de l'aménagement "à plusieurs" à confronter aux pratiques régionales

Des analyses précédentes, nous pouvons établir la configuration "théorique" du SAR tel qu'il se présente au moment de l'élaboration des quatrièmes CPER, en fonction des ressources, stratégies et compétences de chacun des principaux acteurs concernés (cf. Figure 7 & Tableau 9).

Le partage des compétences issues de la décentralisation a doté les Régions de compétences en aménagement du territoire, planification et développement économique. Mais en l'absence de subordination entre collectivités et devant une imbrication croissante et une responsabilité partagée dans l'exercice des compétences, le rôle principal de la Région, faiblement dotée en moyens budgétaires, serait avant tout de nature stratégique : celui d'une interface assurant des fonctions d'impulsion, de coordination et de mise en cohérence des politiques à destination de ses territoires. Dans ce sens, la Région est bien au cœur du système d'aménagement régional et ne peut guère faire seule.

Le niveau régional a d'abord été conçu comme relais des politiques nationales d'aménagement et de planification. Une fois la Région devenue autonome, elle devient le partenaire privilégié de l'Etat pour mettre en œuvre la politique de planification, déclinée de plus en plus sur le mode du contrat. Et l'émergence des politiques communautaires s'appuiera à son tour sur le niveau régional pour ses actions en matière de développement économique, social et d'aménagement du territoire. Le territoire régional apparaît bien comme le niveau pertinent de la mise en cohérence spatiale et intersectorielle des politiques nationales et européennes conjuguées aux priorités locales (Cascalès, 1994 : 709). L'aménagement va alors désormais se jouer *à plusieurs* et la procédure des contrats de Plan va illustrer ces nouvelles formes d'une *action publique partenariale*. Le cercle des acteurs concourant à l'aménagement régional va s'élargir pour constituer ce que nous appelons le *Système d'Aménagement Régional* (SAR), rassemblant, outre les représentants de l'Etat et de la Région, l'Europe, les Départements, les grandes métropoles régionales et les autres structures infra-régionales en émergence ainsi que les "grands partenaires institutionnels" (EDF, SNCF…) et les représentants du monde socio-économique (cf. Figure 7).

Figure 7: Le Système d'Aménagement Régional en place pour les CPER 2000-2006
Un réseau d'acteurs potentiels de l'aménagement régional à plusieurs



La région déconcentrée, porteuse des capacités d'évolution et d'innovation de l'Etat

L'Etat reste très présent dans le SAR, notamment par l'intermédiaire de ses services, d'une certaine tutelle et d'une interdépendance entre l'échelon régional et le niveau national, notamment par le biais de questions financières et par le pouvoir de fixer la règle. Ainsi, après la fin de l'hégémonisme décisionnel du pouvoir central, l'Etat occupe toujours une place prépondérante dans les politiques régionales d'aménagement. Et si l'emprise décisionnelle des instances étatiques s'affaiblit, il s'agit là davantage d'une transformation que d'une perte de pouvoir. Le rôle de l'Etat devient dorénavant davantage celui de fixer un cadre apte à déterminer les grandes orientations de développement et à organiser la coopération et la coordination entre les différents acteurs territoriaux. Sont alors utilisées les figures de "*l'Etat propulsif*" (Morand, 1991) ou de "*l'Etat animateur*" (Béhar & Estèbe, 1999) pour rendre compte de ces transformations des formes de l'interventionnisme étatique.

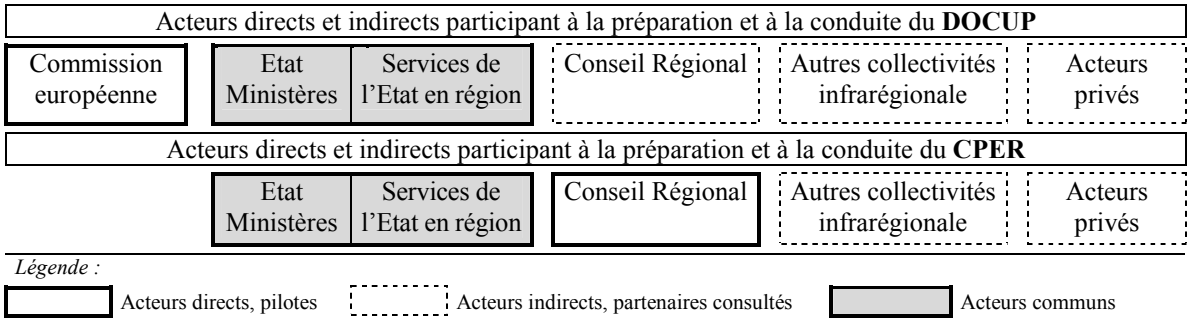
L'Europe, nouveau partenaire incontournable des politiques régionales d'aménagement ?

Le développement des politiques régionales européennes au titre des Fonds Structurels marque le paysage de la planification régionale. Lors des CPER 1994-1999, l'ensemble des régions (exceptée l'Île de France) était éligible aux Fonds européens, qui concernaient alors en France près de 30 millions d'habitants (*cf. chapitre 3*). La quatrième génération de CPER calera son calendrier sur celui des Fonds Structurels avec une volonté de coupler au maximum les deux systèmes. Ce rapprochement apparaît largement souhaitable, du fait de la similitude entre les deux exercices (CPER et DOCUP) qui partagent une certaine "communauté de pensées", notamment au niveau de la réflexion stratégique préalable qu'ils impliquent, des objectifs visés et de la diversité des domaines d'intervention qu'ils embrassent.

Cette imbrication tant dans la pensée que dans la conception de ces politiques justifie d'ouvrir l'étude de la planification régionale contractualisée aux programmes européens

(DOCUP). La préparation des DOCUP n'est en effet guère dissociable du processus des CPER, dans lequel elle y joue un rôle non négligeable, qu'il n'est pas possible de soustraire clairement lors de l'analyse (cf. Figure 8).

Figure 8 : Les passerelles entre les procédures européennes et nationales



La reconnaissance progressive de nouveaux cocontractants : les Départements et les autres collectivités infrarégionales

Les relations entretenues entre Régions et Départements dans le cadre des CPER semblent empreintes d'une certaine méfiance. Dès la 2ème génération de CPER, les Départements commencent à être associés mais ils sont cantonnés au strict rôle de partenaire financier. Et pour la 3ème génération, leurs rôles de proposition et de discussion demeurent réduit à la portion congrue[1]. Les Départements sont soumis à de vagues consultations très indicatives sans réelle discussion[2]. Ils souffrent de la distance de leurs interlocuteurs habituels (préfets de département, sous-préfets et directions départementales de l'Etat) dans le processus de négociations des CPER. Ils jouent alors essentiellement le rôle de financeurs, dont les contributions ont pu figurer parfois plus ou moins à leur insu dans les engagements notifiés dans les contrats (Billet, 1997 : 34) Les Départements sont très fortement incités, dans le cadre des CPER, à intervenir de manière croissante en dehors de leurs compétences, accentuant un peu plus les transferts de charges que l'Etat effectue vers les collectivités.

Le rapporteur au Sénat pour les troisièmes CPER s'interroge sur les raisons de ces relations difficiles et distanciées entre Région et Départements. S'agit-il « *d'un péché de jeunesse de Régions en mal d'affirmation (…) ? D'un manque de maturité de la procédure (…) ? Ou bien d'une difficulté plus structurelle pour les Régions, à l'instar de l'Etat, à concilier le principe de subsidiarité avec leur mission de mise en cohérence ?* » (André, 2000 : 40) Il y a là un dilemme pour les Départements entre la nécessité de contractualiser pour pouvoir exister et être entendues sur la scène de l'aménagement régional, et l'absence d'assurance de participer réellement aux choix des programmes.

[1] Pour les CPER 1994-1999, le rapport Chérèque remarque que « l*es départements ont été globalement peu satisfaits de la méthode d'élaboration, qui leur donnait parfois un strapontin.* » (Chérèque ,1998 : 18)

[2] « *Pour de nombreux Conseils Généraux, il s'agit le plus souvent « d'une vague consultation » « autour d'une table » ou au cours d'une « grand'messe » tenant lieu de faire-valoir médiatique pour le Conseil régional et d'acceptation tacite obtenue après avoir été mis devant le fait accompli au moment de contribuer aux financements d'opérations.* » (Cascalès, 1995 : 144)

Tableau 9 : Aperçu des différents enjeux des acteurs au moment de la préparation des CPER 2000-2006

	La Région	L'Etat central	L'Etat déconcentré	L'Europe	Les Départements
Enjeux	Enjeux d'affirmation comme chef de file de l'aménagement régional, en tant que partenaire capable de fédérer et d'assurer la concertation et apte à négocier avec l'Etat en faisant entendre ses choix	Etre capable préserver ses pouvoirs directifs dans ses grands secteurs d'intervention, d'assurer la coopération multi-acteurs et de renforcer la compétitivité des territoires	Enjeux de conserver son rôle de médiateur et d'animateur de la coopération entre acteurs des territoires, de se moderniser et de mettre en cohérence au niveau régional les grands secteurs ministériels	Enjeux de s'affirmer comme acteur supra-national dans le développement des territoires	Cherche à rester incontournable Enjeux de s'affirmer dans les politiques d'aménagement régional en tant que représentant légitime du "local", au-delà du simple statut de financeur
Principales ressources potentielles[1]	Argent Soutien politique	Droit Argent Ressource cognitive	Personnel Ressource cognitive Ressource interactive	Droit Argent	Personnel Ressource interactive Ressource confiance

Notre recherche s'attache principalement aux relations entre acteurs régionaux et supra-régionaux. Les volets territoriaux des CPER ne seront donc pas précisément étudiés dans cette recherche Ils relèvent d'autres problématiques de l'aménagement, et méritent un travail de recherche spécifique[2].

[1] Pour une présentation des différentes ressources identifiables dans les processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques, *cf. Chapitre 4, Section I. A.4.* (Larrue, 2000 : 30 ; Knoepfel *et al.*, 2001 : 73-96).

[2] On pourra se reporter à une thèse effectuée sur ces points, réalisée au sein de notre laboratoire (Boutet, 2003).

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 : DE L'INTERET D'ETUDIER LES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION

Depuis sa naissance, l'aménagement régional est passé d'un mouvement centralisé, vertical et descendant, conduit par l'Etat seul (bien que cette figure soit volontairement schématique) à une dynamique désormais multi-acteurs, à la fois descendante et ascendante. Dans le même sens, la planification régionale a été décentralisée et se construit désormais à plusieurs. De segmentée et centralisée, elle est devenue davantage stratégique et globale, tendant vers la recherche d'une cohérence d'ensemble de l'action publique territoriale. La diffusion de la pratique contractuelle comme moyen de régulation des coopérations entre l'Etat et les collectivités territoriales marque cette évolution. Les contrats de Plan, qui sont bien une forme emblématique de ce nouvel aménagement "à plusieurs", symbolisent d'une certaine façon la reconnaissance de la capacité des Régions à participer plus activement à l'aménagement de leur propre territoire. Les CPER peuvent alors être la marque de la reconnaissance d'une autonomisation régionale, bien que celle-ci demeure très relative.

Par leur importance en tant que principal lieu de coopération entre l'Etat et les collectivités régionales en matière d'aménagement régional, les politiques de planification régionale constituent des dispositifs qui reflètent bien les nouvelles formes de conception de l'aménagement. Elles portent des aspirations modernisatrices et la volonté d'innovation tant dans le contenu que pour la conduite de ces programmes, notamment via la contractualisation généralisée.

Le choix d'étudier l'élaboration des CPER et des programmes européens apparaît riche et prometteur pour comprendre les logiques à l'œuvre qui peuvent accompagner la diffusion récente de l'objectif de développement durable au sein de l'aménagement du territoire.

La région, un cadre pertinent d'analyse des politiques d'aménagement du territoire

La "démarche régionale" de l'aménagement du territoire en France rassemble d'une manière particulièrement saillante les aspirations réformatrices et modernisatrices, les innovations, les débats et les contradictions contenus au cœur de l'aménagement du territoire.

La région constitue donc un terrain riche pour l'étude de la déclinaison territoriale de la problématique du développement durable et de sa traduction opérationnelle dans les politiques d'aménagement du territoire. Le niveau régional apparaît bien comme le pivot de l'articulation de nombreuses politiques territoriales. C'est un cadre pertinent et mis en avant pour les politiques d'aménagement du territoire "à plusieurs". La région reflète la modernisation et l'évolution de l'aménagement du territoire. En tant qu'espace privilégié pour l'élaboration des politiques de planification, elle reçoit les contributions aussi bien du

niveau central que des acteurs des territoires. Et la procédure des CPER fournit aux Régions une place centrale pour l'aménagement du territoire. Les Régions doivent assurer l'interface avec l'ensemble des collectivités subrégionales participant, au moins financièrement, à la mise en œuvre du contrat, et ainsi s'affirmer en tant que collectivité territoriale "chef de file" de la planification.

La simultanéité des procédures, les obligations de faire à plusieurs qu'elles induisent ainsi que l'impératif officiellement requis de cohérence et de coordination entre les différentes politiques de planification, indicative ou de programmation, entraînent des interactions entre tous les partenaires de la « chaîne territoriale ». Ces interactions se déroulant le plus souvent par proximité et de proche en proche, l'échelon régional est alors le seul à bénéficier d'une situation centrale où il développe des relations et interagit avec l'ensemble des partenaires. La Région, au cœur du SAR, accueille et anime les coopérations des autres niveaux, jouant ainsi le rôle d'interface régulatrice de l'aménagement à plusieurs.

Dans ce contexte, notre travail cherche à dégager à travers les pratiques actuelles de la planification (contractualisation, négociation et évaluation) comment la problématique du développement durable est déclinée en terme de politiques publiques dans le cadre de l'aménagement "à plusieurs" du territoire régional.

Les CPER, "révélateurs" du contenu et des pratiques de l'aménagement "à plusieurs"

Les nouvelles formes de la planification sont tout d'abord ouvertes : forme contractuelle, espace de partenariat entre acteurs régionaux mais aussi avec les niveaux supra- et infra-régionaux. La planification change de nature : stratégique, flexible, procédurale ; c'est moins l'atteinte d'objectifs fixes qui prime que l'amélioration du fonctionnement et de la coordination des multiples politiques territoriales imbriquées. La nouvelle nature de l'aménagement "à plusieurs" des territoires généralise l'interdépendance entre acteurs et entre niveaux au détriment de l'idée de collectivités responsables de champs de compétences clairement délimités.

Une période de forte activité politico-administrative au niveau régional

Au strict niveau des calendriers, la période précédant la signature des CPER 2000-2006 représente une période d'effervescence et de bouillonnement de l'activité politico-administrative régionale. Plusieurs procédures arrivant à leurs termes, c'est une période de bilan mais c'est aussi une période de diagnostics stratégiques et de synthèse prospective dans l'optique d'un renouvellement des procédures de planification. S'ajoutent à cela des exercices inédits de planification stratégique à réaliser simultanément (SRADT, SSC, PER…). Du fait de la concordance des procédures et des chevauchements institutionnels qu'elles induisent, cette période est caractérisée par une interaction renforcée entre services et entre institutions.

C'est donc un moment privilégié pour observer les réajustements en jeu au sein du SAR.

L'étendue et la densité des phénomènes à l'œuvre imposent de limiter les champs d'observation. L'adoption du développement durable comme prisme de lecture de l'exercice de planification fournit une clé de lecture spécifique, une "porte d'entrée" qui réduit le champ ouvert par l'étude des CPER et des DOCUP, impliquant une multiplicité d'acteurs et se chevauchant avec d'autres procédures. Dans ce cadre, nos travaux seront centrés sur la conception des CPER, et plus particulièrement sur leurs volets régionaux[1], et sur celle des DOCUP, dont la préparation apparaît largement imbriquée à celle des CPER.

Les CPER : procédures contractuelles multi-niveaux

A l'image des contrats de Plan, le développement des politiques contractuelles marque l'avènement de la négociation institutionnalisée, demeurée longtemps en arrière plan, et souligne l'interdépendance entre les différents niveaux du système politico-administratif. Cette approche nécessite de nouvelles formes d'apprentissage de la part des acteurs. La démarche contractuelle favorise la personnalisation de la négociation entre acteurs mobilisant à la fois savoir gestionnaire et art de la médiation pour développer des relations personnalisées et stabilisées. Si la contractualisation ne renouvelle pas de fond en comble le modèle de la régulation croisée développé avant la décentralisation, elle participe bien au renouvellement de l'élite territoriale sur des bases élargies (importance de nouveaux acteurs « entrepreneurs de médiation » comme les experts, consultants, etc.). Cependant, la négociation n'en est pas plus ouverte, des « processus de filtrage » limitent l'accès aux scènes de négociation. La forme contractuelle permet d'analyser les rapports entre les institutions, que leur coopération soit effective ou non.

Les politiques contractuelles offrent un cadre d'observation des rapports entre les acteurs du système d'aménagement régional, et donc entre les différents échelons territoriaux. Les CPER, en tant que formes emblématiques de la planification décentralisée, constituent un remarquable "analyseur" des tendances lourdes de l'édifice institutionnel et juridique français. Malgré un certain manque de lisibilité qui marque la procédure, celle-ci n'en demeure pas moins une scène privilégiée d'observation des rapports entre l'Etat et les Régions, auxquels s'imbriquent des relations avec le niveau européen et avec le niveau des collectivités territoriales infrarégionales. Nous considérons ces politiques contractuelles, politiques de coopération par définition, comme miroirs de l'articulation et de la régulation des échelles institutionnelles et spatiales (Leresche, 1996). Leur élaboration doit constituer un moment particulier d'ajustement entre les priorités nationales et les attentes régionales, selon des approches différentes, supposées plus sectorielles du côté de l'Etat et davantage transversales pour les Régions[2]. Le cadre des CPER présente ainsi l'inconvénient d'une lisibilité difficile d'une procédure complexe, sans

[1] Une thèse au sein de notre laboratoire a porté sur les relations en terme d'aménagement qu'entretiennent les conseils régionaux avec leurs agglomérations, notamment par le biais de l'analyse du *volet territorial* de plusieurs contrats de Plan (Boutet, 2003).

[2] « *Le contrat de plan est en effet le lieu privilégié de la confrontation de logiques très différentes : l'Etat a une vision sectorielle tandis que les collectivités invoquent le développement local, global, donc se réfèrent à une vision transversale.* » (Lalliot,1999)

cesse renouvelée, partenariale et engageant une multitude d'acteurs. Mais il possède l'avantage de synthétiser les orientations de planification du territoire national et des territoires régionaux qui le composent, de cristalliser les rapports entre l'Etat et ses collectivités territoriales, ainsi que les positions et les adaptations des différents niveaux contractants face aux renouvellements du cadre réglementaire et des discours de l'aménagement du territoire.

Par ses modalités d'élaboration (contractualisation, négociation multi-niveaux et évaluation), la procédure des contrats de Plan doit nous renseigner sur les formes de régulation de l'action publique en jeu. Confrontant plusieurs échelles spatiales, le processus de conception et de construction des programmes présente un intérêt de compréhension important non pas seulement du produit de la décision mais aussi et surtout des modalités de la prise de cette décision. « Le CPER est la transcription d'une forme de régulation des interventions publiques territoriales lors de la détermination du choix d'actions » (Peyrefitte, 1997 : 235) C'est pourquoi nous étudierons les contrats de Plan en tant que programme d'action ayant un contenu propre (le contrat signé) mais aussi en tant que processus de conception doté d'un dispositif d'évaluation aboutissant à la production formelle des contrats.

En l'absence de réelles normes nationales d'action collective articulées à la problématique du développement durable, il paraît pertinent de s'intéresser dans le cadre de la contractualisation de la planification aux possibles déclinaisons qu'en feront les acteurs de l'aménagement régional. Des normes locales peuvent émerger autour desquelles s'effectuent des régulations, voire des négociations, entre les deux principaux acteurs de l'aménagement régional, l'Etat et la Région, avec des "interférences" possibles des acteurs infra-régionaux et européens.

La planification régionale sous le signe du "développement durable"

Pour observer les éventuelles traductions du développement durable dans la pratique régionale de la planification contractualisée, il nous a semblé incontournable d'éclaircir tout d'abord le contenu de la problématique du développement durable et les questions posées par sa déclinaison spatiale. Cette nouvelle "sémantique institutionnelle" (Abélès, 1999) au carrefour de plusieurs courants d'idées contemporaines a du être patiemment démêlée, afin de pouvoir mener une analyse des pratiques de planification territoriale.

Et en observant l'aménagement régional en France dans ce chapitre, nous avons souligné les principales caractéristiques de ce que nous appelons le Système d'Aménagement Régional (SAR). Dans ce cadre, ont été aussi dégagé les différents éléments de ce que nous appelons la planification régionale contractualisée, c'est à dire l'exercice des CPER mais aussi, de fait puisque imbriqués, les programmes régionaux européens au titre des Fonds Structurels.

Notre recherche sur les modifications des pratiques de l'aménagement régional liées à la diffusion de l'objectif de développement durable repose largement sur l'analyse de la préparation et de l'élaboration des quatrièmes CPER, au niveau national (Chapitre 3),

d’une manière globale, puis au niveau régional (Chapitre 4), d’une façon plus précise en s’appuyant sur deux régions choisies en raison de leur activité en matière de développement durable : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées. Nous chercherons à mettre en évidence les principales évolutions des politiques de planification contractualiséee, et plus largement du fonctionnement du SAR décrit ici d'une manière générale, liées à l'adoption de l’objectif de développement durable, qui doit réorienter l'aménagement régional vers un « autre type de développement, inscrit dans la durée » selon l’expression de la circulaire du Premier ministre encadrant la préparation des nouveaux contrats de Plan.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE : HYPOTHESES ET CRITERES D'ANALYSE

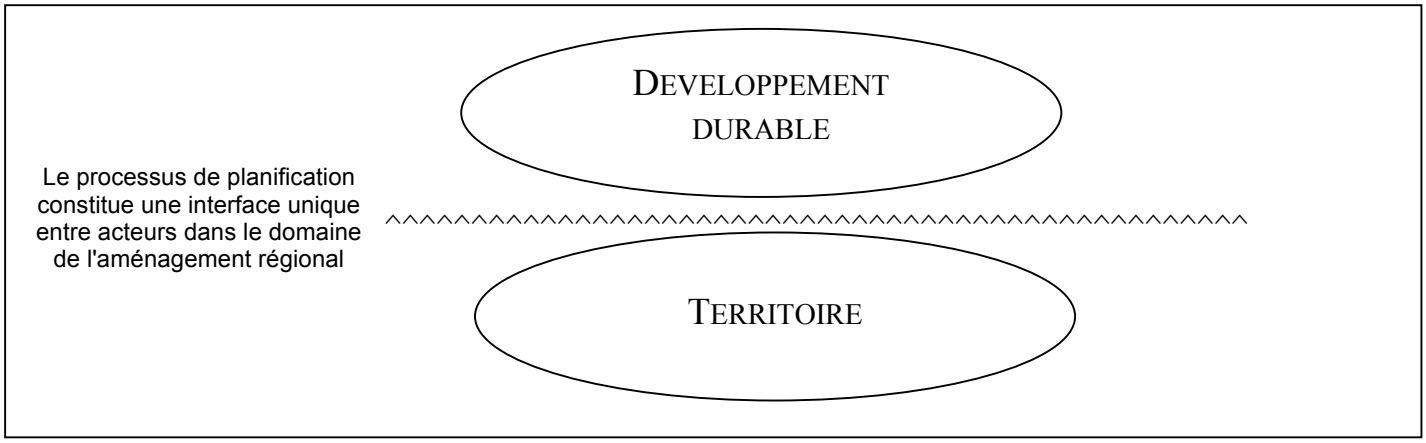
Nous avons vu dans cette partie le cadre particulier de la planification et de l'aménagement du territoire au niveau régional en France. Nous avons ainsi pu cerner minimalement les principaux "acteurs" et l'organisation basique de ce que nous appelons le *Système d'Aménagement Régional*. Nous avons également mis en perspective les CPER au regard de l'histoire de la planification "à la française" et de la régionalisation de l'action de l'Etat, mouvements desquels découlent la contractualisation de Plans régionaux pluriannuels entre l'Etat et les Régions, qui constituent un instrument majeur de l'aménagement régional " à plusieurs". Ces aperçus ont permis de mettre en évidence les particularités de ces instruments majeurs de l'aménagement régional "à plusieurs" (multi-sectoriels, multi-échelles, partenariaux et négociés, place de l'Etat, lisibilité difficile, temporalité propre à moyen terme, etc.). La contractualisation de la planification régionale apparaît alors comme un espace de médiation et de régulation de l'exercice des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, en premier lieu desquels les Régions.

Rappel général des différents enjeux de la contractualisation de la planification régionale

pour le Système d'Aménagement Régional (SAR)	
Coexister en complémentarité plutôt qu'en concurrence : interactivité, décloisonnement… ► ***Capacités à COOPERER, à concevoir et mettre en œuvre A PLUSIEURS***	
pour l'ETAT centralisé et déconcentré	**pour la REGION**
- Fournir un cadre de coopération pour les acteurs des territoires et en assurer l'animation - Souplesse, innovation et allégement… - Cohérence entre secteurs et entre niveaux - Maintenir ses fonctions d'orientation générale et préserver ses capacités décisionnelles sur ses grands secteurs d'intervention (transports, agriculture, santé, éducation…) ► ***Capacités à EVOLUER, à se REFORMER***	- S'affirmer comme chef de file de la planification et l'aménagement de son territoire, apte à assurer la concertation et la coopération entre les différents acteurs des territoires et capable de négocier avec l'Etat - Acquérir et développer des fonctions d'impulsion, de proposition, d'innovation ► ***Capacités à S'AFFIRMER, être PILOTE***

Nous avons également démêlé au cours de cette première partie les différentes racines intellectuelles aux origines de la problématique du développement durable et l'histoire de sa récente institutionnalisation aux niveaux international, européen et national. Nous avons enfin cherché à approfondir les questions spécifiques posées par l'application territoriale de cette problématique. Ces travaux nous permettent d'asseoir nos hypothèses dans un cadre relativement "stabilisé". Dans la même perspective, ils nous servent d'appui pour conduire nos études de terrains au niveau national et régional (Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées) sans se perdre dans les méandres des débats sur le développement durable comme dans ceux concernant la planification contractualisée.

La problématique : la rencontre du développement durable et du territoire à travers le processus de planification régionale



Le cadre constitué par la problématique du développement durable est vaste, ses contours sont flous et son contenu très peu stabilisé, particulièrement pour ses applications spatialisées. Il englobe une multitude de positions, jusqu'aux plus contradictoires. Il n'en devient pas moins une *référence récurrente*, un argument mobilisé avec insistance par l'action publique, d'une manière quasi-systématique en ce qui concerne l'aménagement du territoire et la planification, au point d'exister en tant que tel, sans contenu formalisé. Pour nous, *le développement durable existe bel et bien puisque tout le monde en parle*, à commencer dans les traités internationaux, dans les textes législatifs et juridiques nationaux, puis dans le discours des acteurs locaux, des associations, des entreprises…

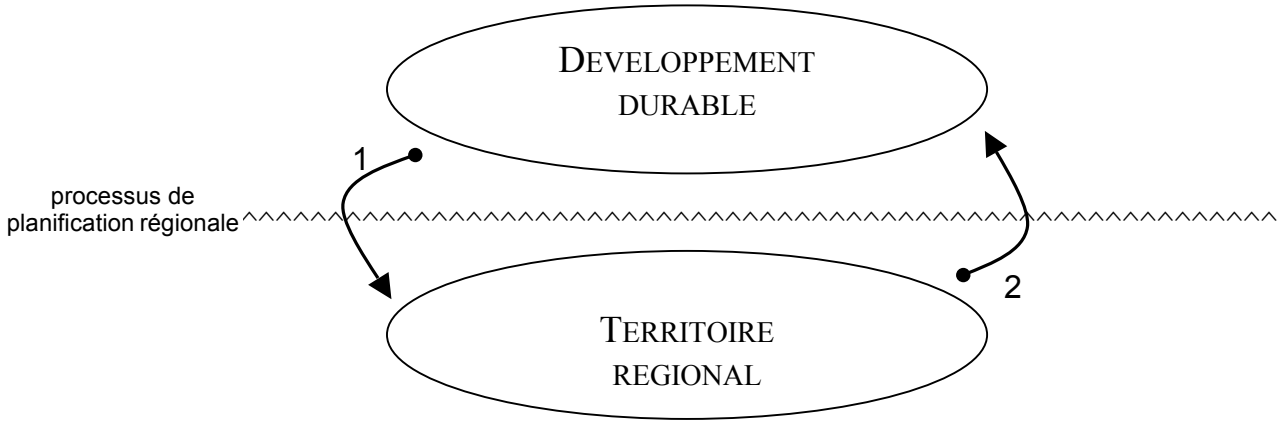
Nous ne chercherons donc pas à le remplir théoriquement en vue de la construction d'un modèle de durabilité régionale, mais nous regarderons au contraire *comment le territoire et l'action sur le territoire apporte un contenu concret au développement durable,* autrement dit, *comment s'opérationnalise le développement en se territorialisant ? Quelles sont les modalités de sa mise en acte ? Devient-il un objet de négociation et le processus de contractualisation aboutit-il à la formulation de contrats territoriaux de durabilité ?*

L'essai de spatialisation du développement durable se heurte aux contradictions habilement articulées dans sa problématique au niveau théorique et global. En quelque sorte, *le territoire est alors le révélateur des contradictions contenues dans la problématique du développement durable*, obligeant alors à une mise à plat afin de le doter d'un contenu propre, opérationnel, spécifique au territoire. L'introduction de la dimension territoriale, et de ses différentes composantes, permet *un éclairage et une confrontation au concret de la problématique du développement durable* et semble conduire celle-ci à un renouvellement. C'est bien les formes et les modalités de ce renouvellement qui nous intéresserons.

Le développement durable peut être considéré comme un nouveau mode d'organisation et de renouvellement de l'action publique sur le territoire. Nous sommes donc bien là face à un *nouveau principe de l'aménagement du territoire* (devenu une référence incontournable avec la LOADDT de 1999) *dont le contenu et les règles territoriales ne sont jamais clairement explicitées* (par méconnaissance, par difficultés techniques ou simplement du fait de la nature même de la problématique), ce que certains appelle alors un principe normatif sans normes.

Ce nouveau mythe pacificateur entre économie, environnement et société, réconciliateur de tensions jusqu'ici considérées comme strictement opposées et irrésolues comme la croissance économique et la finitude des ressources, débouche sur une grande perplexité de la part de tous ceux chargés de le répercuter dans la pratique et de le traduire opérationnellement. Cette nouvelle orientation plus philosophique que technique pose sans doute plus d'interrogations insolubles qu'elle ne propose de solutions pacificatrices entre intérêts divergents.

Le système est mis en dynamique par l'action sur le territoire

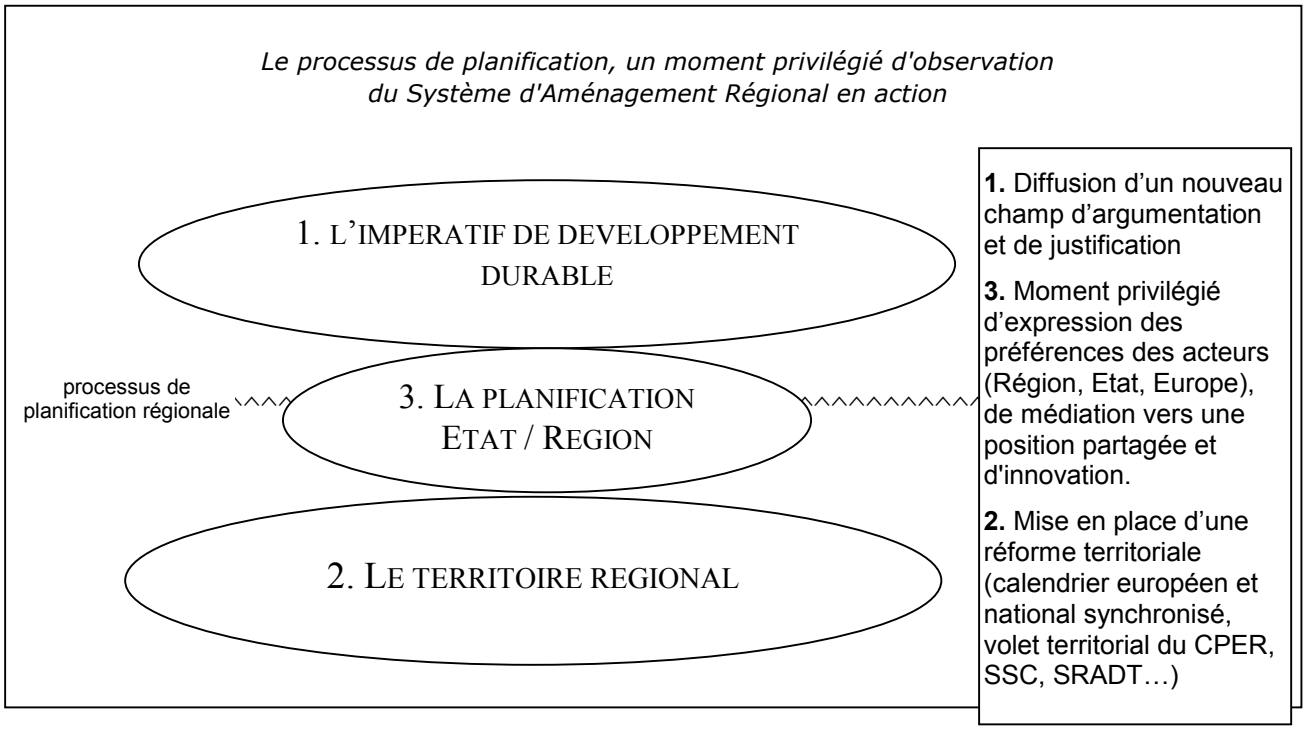


1. Le développement durable n'est pas fractal. Il ne se décline pas verticalement par homothétie, au contraire, son contenu change en fonction des échelles.

2. Le territoire ne « reçoit » pas passivement le développement durable qui s'impose à lui, mais au contraire influe directement sur son contenu et sa formulation territoriale.

Cette double relation s'effectue en partie au travers l'interface constituée par le SAR, qui peut alors subir des **distorsions particulières** en fonction de ces deux mouvements.

Pour appréhender l'évolution et les échanges entre développement durable et territoire, nous nous servons de l'interface constituée par la planification régionale. Le processus de planification compris comme le moment de préparation stratégique des programmes (du début de l'élaboration des règles à la signature finale des programmes de développement régional) nous semble être une *période privilégiée d'expression et d'affirmation des attentes et des poids de chacun des contractants*, ainsi qu'un *exercice unique de définition de la compréhension à moyen terme des formes de développement régional envisagées* par chacun des contractants. Ce moment de très forte activité au sein du système politico-administratif régional centrée sur la construction et la formulation "à plusieurs" d'un projet d'avenir pour le territoire et d'une stratégie de développement régional nous paraît particulièrement riche pour notre recherche.



La thèse suivie et les hypothèses

Notre question est bien de savoir comment la problématique du développement durable, invoquée sans cesse dans le domaine de l'aménagement au point de pouvoir constituer un nouveau *référentiel* de l'action publique, est traduite par l'aménagement régional ? Comment le développement durable se décline-t-il régionalement ? Quelles formes et quels contenus adopte-t-il ? Quelles modifications entraîne-t-il dans les "manières de faire" l'aménagement régional "à plusieurs" et dans l'organisation du SAR ?

L'hypothèse principale

L'objectif de développement durable, affirmé comme nouveau principe directeur de l'aménagement du territoire, modifie les "façons de faire" (politiques, pratiques et discours) de l'aménagement du territoire régional.

La contractualisation de la planification régionale permet des "traductions" régionales de la problématique du développement durable. Ce faisant, ces phénomènes de déclinaison régionale de la durabilité viennent modifier la conception de l'action publique dans le domaine de l'aménagement régional.

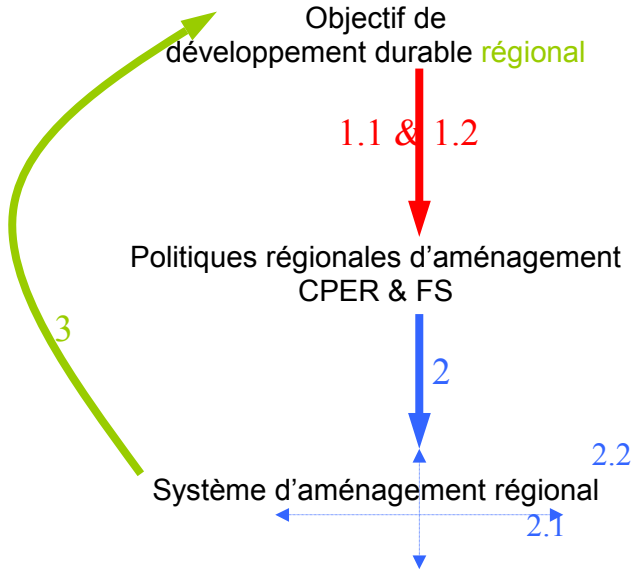
Les modalités de ces modifications sont soit *propres* aux territoires soit *communes* à plusieurs territoires. Nous distinguons alors plusieurs niveaux de questions, même si ceux ci demeurent emboîtés :

- d'abord, au niveau des *contenus*, qu'est-ce qui change dans les politiques régionales d'aménagement ? C'est à dire qu'est-ce qui est mis régionalement derrière le développement durable quand celui-ci est approprié, mobilisé et donc plus ou moins rempli localement ?
- ensuite, au niveau des *processus*, quelles modifications organisationnelles entraîne

plus largement cette déclinaison régionale du développement durable au sein du *Système d'Aménagement Régional* ?

- enfin, les initiatives de déclinaisons régionales du développement durable influent-elles les discours sur le développement régional et les représentations des perspectives d'avenir pour le territoire régional ?

Représentation schématique du système explicatif et des hypothèses suivis



Le schéma ci-dessus explicite les différents niveaux d'hypothèses. La forme de boucle représentant le phénomène comme la distinction de différents sous-phénomènes en plusieurs "flèches" sont des interprétations à visée analytique et explicative. Les relations représentées sont en fait à double sens et les phénomènes de causalité ne sont jamais ni si linéaires ni à sens unique.

1. Quelles incidences a le développement durable, en tant que nouveau principe d'action publique, sur le processus, les acteurs et le contenu de la planification ?

Les éventuelles modifications entraînées par la mobilisation du développement durable dans l'exercice de contractualisation seront regardées au niveau de l'évolution des domaines privilégiés de la planification (évolution et apparition), des outils utilisés (évaluation), et enfin au niveau de l'influence sur les acteurs de la planification et les discours produits autour de celle-ci.

2. Quelles incidences sur les formes du système d'aménagement régional ? Comment ce nouveau principe modifie les structures et les règles organisationnelles de l'aménagement régional ?

Nous nous intéresserons ici à savoir si le développement durable, au-delà des incantations dont il fait l'objet, va jusqu'à modifier le fonctionnement et l'organisation du système d'aménagement régional : notamment la nature des relations et des collaborations au sein des institutions régionales, entre ces institutions régionales, entre ces institutions et les niveaux supra-régionaux et infra-régionaux. Enfin si l'appropriation régionale de cette problématique peut être à l'origine d'innovations institutionnelles et de création de structures spécifiques ?

3. Les éventuelles transformations des politiques de planification et des systèmes d'aménagement s'accompagnent-elles d'un renouvellement des discours et perspectives de développement régional ?

Il s'agit ici de savoir si les nombreux éléments de débats contenus dans la problématique du développement durable alimentent et influencent une nouvelle lecture du territoire régional et de ses perspectives de développement. La diffusion de l'objectif de développement durable au sein du SAR par le processus de contractualisation de la planification débouche-t-elle sur une appropriation suffisante pour décliner un véritable projet de développement durable régional ? Le développement durable est-il un objet de négociation au cours du processus de contractualisation ? Et la contractualisation de la planification débouche-t-elle sur l'expression de contrats régionaux de durabilité ?

Tableau 10 : Quelles interactions développement durable ↔ aménagement régional ? *Les trois niveaux d'hypothèses*
► **Hypothèse 1. Le développement durable modifie les pratiques régionales d'aménagement.**
Sous hypothèse 1.1 **- Modification(s) au niveau des règles d'élaboration, des systèmes de pilotage et d'évaluation, de l'architecture des programmes** *Le développement durable change-t-il les règles d'organisation, de préparation et de rédaction des programmes de développement ?*
Sous hypothèse 1.2 **- Modification(s) au niveau du contenu sectoriel des politiques régionales de planification** *Y-a-t-il des secteurs avantagés/pénalisés ou des secteurs émergents grâce à l'objectif affiché de développement durable ?*
► **Hypothèse 2. Le développement durable modifie le fonctionnement du système d'aménagement régional.**
Sous hypothèse 2.1 **- Modification(s) horizontale(s) de l'organisation et/ou du fonctionnement des institutions régionales (Conseil Régional et services de l'Etat) ?** *Y-a-t-il des changements au sein de ces institutions et dans leur collaboration ? Y-a-t-il apparition d'acteurs et/ou de structures de médiation chargés d'assurer l'animation de l'interface ?*
Sous hypothèse 2.2**- Modification(s) verticale(s) au niveau des relations entre les différentes composantes du système d'aménagement régional ?** *Y-a-t-il un réagencement du système régional ? Y-a-t-il modification des rôles et des poids des différents acteurs dans la négociation : Europe, Etat central et Etat en région, Conseil Régional, Collectivités infra-régionales ? Des nouvelles formes de conception et de pilotage émergent-elles ?*
► **Hypothèse 3. Le développement durable modifie les discours sur le développement régional.**
Y-a-t-il formation d'un débat régional et/ou production d'un discours régional autour du développement durable régional ? Y-a-t-il renouvellement du discours sur le développement régional ?

Proposition d'une grille de lecture pour l'analyse de l'intégration du développement durable dans la planification régionale contractualisée

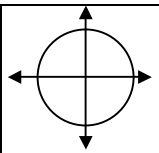
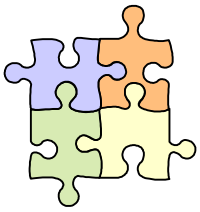
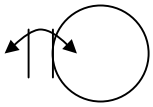
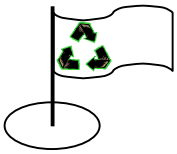
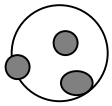
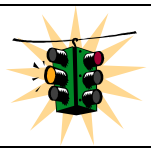
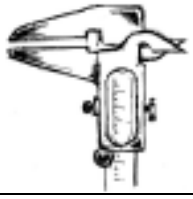
Nous nous sommes attachés dans cette partie à cerner la problématique du développement durable afin de dégager une démarche de recherche en aménagement sur les formes régionales de la durabilité. Ceci nous a permis de mettre en évidence certains aspects et dimensions critiques de toutes démarches territoriales de développement durable.

Nous proposons ici à partir des différents aperçus théoriques plusieurs "points critiques" pouvant caractériser une dynamique territoriale de développement durable. Ces points critiques représentent des dimensions ou des modalités d'élaboration *a priori* indispensables pour toutes stratégies de développement durable territorialisé :

- Prise en compte des interactions (à double sens) avec l'extérieur, les territoires voisins et, de proche en proche, le "reste du monde".
- Prise en compte du "long terme" (mise en perspective du développement régional sur un horizon au moins égal à la durée d'une vie humaine).
- Appui, consultation et participation de la population concernée par les stratégies de développement.
- Identification, appui et valorisation des ressources locales spécifiques.
- Influence de la problématique du développement durable dans les discours sur la représentation de l'identité et de l'avenir régional.
- Modifications organisationnelles et institutionnelles.
- Développement d'une ingénierie spécifique.

Nous avons rattaché ces différentes dimensions critiques soit à l'analyse du *processus* de planification soit à l'analyse du résultat de ce processus (*contenu* formel des programmes), selon le découpage adopté pour l'analyse de la contractualisation de la planification dans la seconde partie de cette thèse. Ces différenciations de nos "points critiques" (entre *processus* et *contenu*) viennent simplement souligner des aspects plutôt "statiques" (se retrouvant dans les textes des programmes) ou au contraire plutôt "dynamiques" (s'observant dans l'action en train de se faire, au cours du déroulement du processus). Bien évidemment, ces distinctions entre processus et contenu ne sont jamais si tranchées et n'ont qu'un but analytique. De nombreux points d'observation se retrouvent "à cheval" et concernent aussi bien contenu <u>et</u> processus (cf. Tableau 11).

Tableau 11 : Principaux points d'analyse des dynamiques territoriales de développement durable à partir de l'étude des politiques régionales de planification contractualisée

Etapes d'analyse	points d'observation et clefs de lectures des situations régionales	
Processus	▪ Organisation des acteurs ▪ Capacités de coordination et de coopération horizontale et verticale (multi-niveaux)	
	▪ Association et participation de la population	
	▪ Sensibilisation, apprentissage et appropriation socio-culturelle par les acteurs	
	▪ Modalités d'appropriation (coopérative, fédérative, compétitive…)	
	▪ Intégration des relations avec l'extérieur ▪ Gestion des interfaces	
	▪ Définition d'une compréhension régionale propre ▪ Adaptation et contribution à l'image régionale	
Contenu	▪ Identification et valorisation de ressources spécifiques	
	▪ Identification d'enjeux critiques à l'échelle régionale (tendances non durables…)	
	▪ Déclinaison thématique des préoccupations (environnement, transport, agriculture, entreprise, recherche, formation, etc.)	
Evaluation (processus et contenu)	▪ Création d'outils de mesure et de pilotage	

DEUXIEME PARTIE

-

LA TRADUCTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE PAR L'AMENAGEMENT REGIONAL

Nous avons vu dans la partie précédente la place incontournable qu'occupe le niveau régional dans les politiques d'aménagement et les rôles particuliers qui lui sont attribués (chef de file, interface et coordination stratégique, harmonisation et mise en cohérence des politiques d'aménagement…). Les Régions apparaissent à plus d'un titre comme des interlocutrices privilégiées pour la mise en œuvre des grandes orientations nationales en terme d'aménagement, notamment en ce qui concerne le développement durable. Et dans ce cadre, la préparation des CPER constitue une scène pour observer comment est pensée la mise en œuvre du développement durable à l'échelle régionale.

Nous avons également observé comment les questions d'environnement et de développement se fondent dans la problématique du développement durable sans pour autant se neutraliser. L'adoption par la politique nationale d'aménagement du territoire de l'objectif de développement durable (LOADDT de 1999) a ouvert une perspective d'application territoriale des grands principes accompagnant le développement durable. Cette opérationnalisation demandée par la loi, si elle a pu ici ou là commencer à être initiée sur certains territoires, reste en très large part imprécise et à définir. La déclinaison territoriale du développement durable soulève plusieurs questions inédites. Elle suppose de surmonter des tensions fortes et de mettre à plat les politiques traditionnelles et de les ré-interroger selon des critères en partie définis par les territoires. Or, il semble bien que si les niveaux centraux (national et européen) "poussent" au développement durable, les formes régionales que celui-ci doit revêtir restent relativement floues et sont à établir au sein du *Système d'Aménagement Régional.*

Ce sont les *dynamiques d'appropriation territoriale* des principes du développement durable que nous voulons mettre à jour, particulièrement à travers *l'exercice de contractualisation de la planification* que constitue l'élaboration des CPER 2000-2006.

Pour ce faire, nous adopterons deux échelles d'analyse :

- Une analyse nationale balayant l'ensemble des régions métropolitaines, plus quantitative à partir des chiffres mais aussi des textes juridiques encadrant l'exercice au niveau national et européen, afin d'observer comment fonctionne la mécanique des contrats de Plan "en général" et, dans ce cadre, quelles possibilités de traduction du développement durable apparaissent (**Chapitre 3**).

- Une analyse régionale plus fine, plus qualitative, s'attachant à observer dans le détail au niveau du *Système d'Aménagement Régional* quelle alchimie particulière peut fonctionner pour que le développement durable soit compris et décliné régionalement par les acteurs en charge de l'aménagement régional (**Chapitre 4**).

Cette partie entend donc livrer les résultats les plus pertinents des travaux menés à partir de l'observation du processus de préparation des contrats de Plan 2000-2006, élargi à la préparation des programmes régionaux au titre des Fonds Structurels européens, difficilement séparables dans l'analyse. Les divers biais d'observation utilisés (règlement, argent, temps, évaluation, etc.) nous renseignent à différents niveaux sur ce que devient la problématique du développement durable dans le mouvement de planification décentralisée : traductions *réglementaires*, traductions *opératoires*, fonctions de *légitimation*, capacités *mobilisatrices et motrices* pour le partage d'une stratégie de développement régional, *acceptions régionales* et compréhensions politiques locales, etc.

Se faisant, l'étude du développement durable à travers le processus de planification nous permet de mettre en évidence l'évolution de certains mécanismes régissant le fonctionnement du *Système d'Aménagement Régional.*

Nous avons organisé cette seconde partie en deux chapitres. Nous présentons tout d'abord les principaux *préalables conceptuels et méthodologiques* indispensables à la compréhension de notre démarche de recherche. Et une fois notre méthode exposée, l'étude de l'intégration du développement durable dans la planification régionale s'effectue à deux niveaux : tout d'abord, les résultats d'une *analyse nationale* (**Chapitre 3**) portant sur l'ensemble des régions françaises et, ensuite, *une analyse plus fine au niveau régional* présentant les principaux enseignements tirés de deux études menées sur régions Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées (**Chapitre 4**). Ces deux chapitres présentent donc les principaux résultats des analyses nationales et régionales en suivant un découpage relativement similaire : d'abord, l'analyse du *processus de préparation et d'élaboration des programmes*, ensuite l'analyse de *leur contenu à proprement parler* et, enfin, un détour par *les systèmes d'évaluation* mis en place pour piloter ces programmes. Les analyses régionales sont prolongées par une tentative d'appréhension plus large de la nature des *dynamiques régionales de développement durable* en cours de constitution, afin de caractériser les formes par lesquelles le développement durable peut s'inscrire au sein du *Système d'Aménagement Régional.*

Notre approche en termes de politiques publiques : une combinaison de différents types d'analyse basée sur l'étude de la contractualisation et de l'évaluation, "révélateurs" des pratiques de l'aménagement régional à plusieurs

Notre travail de recherche vise une meilleure compréhension des processus de construction/conception des politiques de planification régionale, en analysant comment l'aménagement régional est modifié par la diffusion de la problématique du développement durable et des principes qui lui sont associés (évaluation environnementale, transversalité, participation et ouverture des procédures, prise en compte du long terme, gouvernance et subsidiarité, rééquilibrage de tendances non-durables dans les transports, l'agriculture, le logement, l'industrie, etc.).

Nous nous intéressons à la **traduction régionale du développement durable *par* et *dans* l'aménagement du territoire**, à travers l'analyse de la contractualisation de la planification. Pour ce faire, de nombreuses démarches d'élucidation seront empruntées à l'*analyse des politiques publiques* et à la *sociologie des organisations*, en s'appuyant notamment sur les théories de la décision et la théorie des systèmes. Cette approche large située dans le champs de l'aménagement du territoire empiétera inévitablement sur d'autres disciplines, puisque nous recourrons aussi bien aux sciences politiques pour appréhender le développement durable comme nouveau principe politique de communication et de marketing, voire en tant que nouvelle idéologie, qu'à la sociologie pour comprendre le fonctionnement territorial du développement durable comme éventuel processus de révélation et de construction de l'identité régionale.

Les principes d'analyse auxquels nous nous référons afin de rendre compte des jeux d'acteurs procèdent en fait d'une démarche hybride issue de disciplines et méthodes qui visent à rendre intelligibles les processus de conception de l'action publique. Nous avons effectué de nombreux emprunts à l'*analyse des politiques publiques*[1], qui elle-même « *se situe au carrefour de savoirs déjà établis auxquels elle emprunte ses principaux concepts* » (Muller, 1990 : 3). L'analyse des politiques publiques s'attache particulièrement à l'étude des processus de décision à travers la recherche empirique[2]. Tournée vers l'action, elle apporte indéniablement des principes de recherche utiles pour notre travail. La majorité de ces concepts est issue de l'analyse systémique appliquée au système politique. L'approche

[1] Une politique publique peut être définie comme un « *enchaînement d'activités, de décisions ou de mesures, cohérentes au moins intentionnellement, prises principalement par les acteurs du système politico-administratif d'un pays, en vue de résoudre un problème collectif* » (Larrue, 1997 : 14)

[2] Discipline émergente en France au cours des années 1990, après un développement important aux Etas-Unis au cours des années 1970-80, on distingue classiquement trois courants de pensée de l'analyse des politiques publiques (Mény & Thoenig, 1989) : le premier aborde la théorie de l'Etat, le deuxième explique le fonctionnement de l'action publique et le troisième s'attache à en évaluer les résultats et les effets. Notre propos se situe davantage dans le cadre du deuxième courant qui ambitionne de comprendre la complexité des processus de décision publique (Knoepfel *et al.*, 2001). Si dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, « *l'ambition du chercheur est de reconstituer les logiques à l'œuvre dans le processus décisionnel de façon à identifier les variables qui permettent d"expliquer pourquoi et comment ont été effectués tels ou tels choix publics* » (Muller & Surel, 1998), notre démarche autour de la traduction régionale du développement durable à travers les CPER 200-2006 relèvera d'une orientation proche.

systémique est au cœur de notre démarche car elle permet d'identifier les acteurs et leurs modalités d'interactions.

Processus de décision et jeu d'acteurs

Dans la perspective d'une démarche explicative du fonctionnement de l'action publique, le *corpus* théorique s'appuie notamment sur la science administrative, les sciences de la complexité (et notamment l'analyse systémique), sur la sociologie de la décision et de l'action collective, etc. Les travaux développés en France par le courant de la sociologie des organisations, en particulier par Michel Crozier et Erhard Friedberg, sont en l'occurrence d'un intérêt indéniable en termes d'approche de la décision et des acteurs au sein d'une organisation[1].

Ces approches se fondent sur plusieurs principes de base : tout d'abord, la décision n'est pas à prendre comme un acte ponctuel résultant du choix effectué par un décideur unique, mais bien comme un processus, c'est à dire l'ensemble du cheminement qui mène au choix final. Les travaux de Simon et March marquent ce passage conceptuel de la décision au processus décisionnel[2]. L'expression « *processus de décision* » permet de mettre l'accent sur la construction progressive de la décision. L'idée centrale sur laquelle repose la notion de processus de décision est celle d'une décision qui n'est pas le fait d'un unique acteur[3], mais le résultat d'un processus collectif issu des *interactions* entre un ensemble d'acteurs. En ce sens, la décision est dynamique et indéterminée dans son issue (Muller & Surel, 1998 : 101 *et s.*). Et son processus loin d'être linéaire, revêt davantage une forme itérative, avec des boucles de rétroaction.

Ensuite, parler d'acteurs et de jeux d'acteurs traduit implicitement le postulat selon lequel un individu ou un groupe d'individus *influence directement ou indirectement la décision*. La notion d'acteur correspond donc selon les cas à un individu, à un ou des groupes d'individus ou à une organisation, cette dernière étant définie en fonction de l'intérêt commun qui relie ses membres[4]. Nous l'utilisons principalement dans notre recherche en tant qu'*acteurs institutionnels,* ce qui correspond à « *la plus petite unité d'action d'un système politico-administratif, c'est à dire celle que son homogénéité interne rend indivisible en sous-unités* » (Larrue, 2000 : 26). L'ensemble des acteurs institutionnels d'une politique publique constitue un *arrangement politico-administratif*, défini par les interactions des acteurs le composant. Ces interactions sont organisées « *par des règles formelles ou informelles d'attribution de compétences spécifiques dans le domaine de la politique publique étudiée, et par des règles de coordination liées soit au contenu de la politique, soit aux procédures à respecter* » (Larrue, 2000 : 26-27).

---

[1] Reprenant la perspective initiée par March et Simon avec le concept de rationalité limitée, la sociologie des organisations constitue une synthèse de la théorie de la décision et des sciences de l'action collective. Elle tente de mettre en évidence les règles non écrites qui déterminent le fonctionnement des organisations (cf. les travaux du Centre de sociologie des organisations de M. Crozier).

[2] SIMON H.-A. & MARCH J.-G. (1971), Les organisations, Dunod, Paris, 253 p.

[3] Bien que l'acte de prise de décision puise relever en soi d'une initiative individuelle.

[4] « *Sans intérêt commun point de groupe* » rappelle M. Olson dans La logique de l'action collective, PUF, Paris, 1978, 199 p. (cité par Larrue, 2000 : 25)

La notion d'acteur renvoie en fait à deux considérations centrales dans le cadre de l'analyse d'un processus de décision : la *rationalité* de l'acteur et sa *stratégie*. L'acteur n'a pas un comportement strictement rationnel car sa connaissance est limitée, mais il fait preuve d'une *rationalité limitée*, c'est-à-dire qu'il n'est pas rationnel par rapport à des objectifs, mais par rapport à des opportunités, en regard du contexte et du comportement des autres acteurs (Crozier & Friedberg, 1992 : 56).

Dans ce sens, l'acteur est capable de s'adapter et d'agir selon une *stratégie*, qui peut être évolutive et qui n'est pas forcément consciente[1]. Deux éléments importants concourent dès lors à la détermination de la stratégie :

- La stratégie est déterminée en premier lieu en regard des *ressources* dont l'acteur dispose et qu'il va pouvoir mobiliser (droit, personnel, argent, information, temps, consensus -"capital confiance", réseau relationnel-, interaction et capacités organisationnelles, infrastructures, force) (Larrue, 2000 : 30). En fait, les interactions entre les acteurs résultent de la confrontation de leurs stratégies.
- La stratégie de l'acteur est également fortement dépendante de sa *maîtrise des règles du jeu* auquel il participe. C'est à travers la connaissance et l'utilisation de ces règles plus ou moins formelles que la stratégie et l'action des acteurs seront orientées.

Les différents acteurs apparaissent alors nécessairement en conflits d'intérêts, et chacun se positionne par rapport aux autres et à la place qu'il prétend occuper, ce qui donne un pouvoir partagé. Par la diversité et la complexité des jeux stratégiques de chacun des acteurs, ce pouvoir, de partagé, devient dilué ou diffus (Larribe, 1999 : 70).

Il s'agit dès lors de bien comprendre, comme le résument Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, que c'est le contexte qui fait la décision, que c'est le système qui l'emporte sur le décideur. Ce raisonnement tient à quatre facteurs qui influencent le processus de décision (Mény & Thoenig, 1989 : 213 *et s.*), qu'il apparaît donc impératif d'appréhender dans notre démarche d'analyse :

- le décideur est investi des attentes et des valeurs des autres. Le décideur doit donc jouer le rôle que l'on attend de lui ;
- les procédures se posent comme des contraintes, à tel point que l'on peut parler de « *tyrannie des procédures* » ;
- les relations d'influence et de pouvoir conduisent à des ajustements entre les acteurs en fonction d'une part de la vision que chacun d'eux a de la situation et, d'autre part, de la répartition des ressources ;
- l'ambiguïté et le malentendu n'empêchent pas que certaines décisions soient prises sans cependant que personne s'en rende véritablement compte. Le processus de décision évolue en l'occurrence, pour reprendre les termes de Yves Mény et Jean-

[1] La notion de stratégie a le mérite d'une part d'attribuer une capacité d'action à l'individu et, d'autre part, de ne pas isoler l'acteur de son contexte d'action, son intervention stratégique s'insérant dans le cadre d'un jeu d'acteurs. Certes, la stratégie est déterminée en premier abord par les préférences et les motivations de l'acteur, mais elle prend cependant uniquement sens dans la mesure où elle est associée aux chances de gains et de pertes que l'acteur perçoit dans le ou les jeux qu'il joue avec les autres acteurs (Crozier & Friedberg, 1992 : 230). On peut reconnaître à *minima* deux aspects dans la stratégie de chaque acteur : un offensif visant à améliorer sa situation personnelle, et un défensif pour maintenir sa capacité à agir.

Claude Thoenig, dans un contexte caractérisé par une absence de consensus, où l'opacité est forte et où l'équivoque est généralisée (Mény & Thoenig, 1989 : 221).

C'est pourquoi nos analyses porteront notamment sur la mobilisation du droit (lois et circulaires), la gestion du temps (les calendriers), l'utilisation de la ressource monétaire, les légitimités variées et les ajustements qui peuvent en découler, etc. Et nous porterons une attention particulière sur ce que nous appelons les "points saillants" du processus de contractualisation, c'est à dire les événements particuliers (blocages, renvois des documents, refus par le vote, etc.) qui cristallisent et laissent voir des rapports de force dans la négociation qui demeurent le reste du temps cachés, du moins difficilement perceptibles avec finesse.

Plusieurs travaux au sein de notre laboratoire ont déjà "ouvert" cette voie en aménagement, en s'intéressant davantage aux processus de décision inter-personnel (Larribe, 1999 ; Dziedzicki, 2001). Par rapport à ces précédents travaux portant spécifiquement sur la décision et la médiation en aménagement, notre approche s'inscrit dans un cadre d'analyse plus large, par l'étendue même des processus à appréhender. L'échelle d'analyse requise pour aborder la mécanique des CPER et des Fonds structurels et le nombre d'acteurs mobilisés dans ce cadre ne permettent pas une approche fine des processus de décision au niveau des interactions interpersonnelles. Ce travail de thèse s'inscrit d'une manière complémentaire à une autre thèse réalisée simultanément au sein de notre laboratoire et s'intéressant à l'intégration des contrats d'Agglomération dans la politique régionale et à la capacité des Régions à aménager leur territoire régional dans le cadre des CPER (Boutet, 2003).

Système d'Aménagement Régional, contractualisation et évaluation

La logique de raisonnement en termes de systèmes d'acteurs conduit à identifier un *arrangement politico-administratif* propre à la planification régionale contractualisée. Celui-ci est minimalement constitué des élus régionaux et des représentants de l'Etat, bien que nombre d'autres acteurs soient rattachés directement ou indirectement à cette procédure très large : Commission européenne, élus locaux (départementaux et grandes villes), experts (consultants et universitaires), société civile, partenaires privés, EPCI, SNCF, ADEME, EDF… Cette configuration correspond au *Système d'Aménagement Régional* tel que défini précédemment (*cf. Chapitre 2*).

Notre analyse des processus de conception de la planification régionale procède donc du croisement de différentes approches. Mais aucune de ces approches théoriques ne sied seule à l'analyse de la conception des CPER et des programmes européens aux différents niveaux concernés dans la mesure où celle-ci :

- ne se déroule pas au sein d'une seule organisation,
- ne se situe pas exclusivement dans le cadre d'une politique publique : les CPER sont avant tout multi-sectoriels et semblent davantage regrouper plusieurs politiques publiques ou plusieurs éléments de politiques publiques et, en ce qui concerne le développement durable, on ne peut pas non plus identifier une

politique publique propre visant principalement l'objectif de durabilité.

C'est pourquoi, nos analyses s'inspirent également des travaux d'auteurs qui ont tout particulièrement étudié en France les jeux d'acteurs dans le cadre de la *contractualisation* de l'action publique (Gaudin, 1999 ; Marcou *et al.*, 1997) comme dans le cadre de *l'évaluation* des politiques publiques (Duran, 2002 ; Thoenig, 2002). Contractualisation et évaluation sont bien deux modalités privilégiées pour la conception et le pilotage des nouvelles politiques d'aménagement à plusieurs, comme nous l'avons vu dans le second chapitre. A ce titre, leur étude apparaît particulièrement révélatrice des nouvelles façons de faire l'aménagement.

L'évaluation dans notre travail revêt une importance particulière puisque l'analyse des dispositifs d'évaluation mis en place pour la conception et le suivi des CPER et des DOCUP doit nous servir de révélateur supplémentaire des objectifs attribués aux programmes régionaux et des compréhensions pratiques de la durabilité. Evaluation et développement durable sont en effet fréquemment associés, la première devant permettre la mise en œuvre effective du second. Massimo De Marchi remarque en effet que la recherche sur l'évaluation accompagne l'évolution de l'idéologie du développement (avec des ancêtres tels que la *Rationalisation des Choix Budgétaires* -RCB- etc.). Il est donc naturel que l'évaluation se retrouve au premier rang des outils mobilisés pour mener la "croisade" de la *sustainability* (De Marchi, 2003). Dans le cadre du développement durable, l'évaluation, revêt plusieurs caractéristiques particulières (*cf. chapitre 3, section III.*).

L'évaluation est une pratique qui s'est implantée en région en grande partie en accompagnement des CPER et encore plus avec les programmes européens, pour lesquels elle fut très tôt obligatoire. Une des voies de déclinaison et de traduction régionale du développement durable passe donc par les dispositifs régionaux d'évaluation. En plus du *contenu* des programmes (les contrats) et du *processus* de négociation les précédant (la contractualisation), nous explorerons donc un troisième niveau d'analyse, celui des dispositifs régionaux d'*évaluation*.

L'analyse empirique et les choix méthodologiques

Le processus d'élaboration de la planification régionale peut être qualifié de complexe au sens paradigmatique formulé par Edgar Morin, et cela tant du fait de la nature des acteurs que de celle de leurs interrelations. Les questions que nous nous posons rejoignent alors celles d'Ilya Prigogyne au sujet de l'exercice de la prospective dans un monde complexe : « *Quels événements, quelles innovations vont rester sans conséquences, quelles autres sont susceptibles d'affecter le régime global, de déterminer irréversiblement le choix d'une évolution, quelles sont les zones de choix, les zones de stabilité ?...Quels individus, quelles actions ou quels choix vont rester sans conséquences, quelles autres sont susceptibles d'affecter le régime global, de déterminer irrémédiablement le choix d'une évolution, quels sont les acteurs du choix, les zones de stabilité* ? » (Prigogine, 1990)

Nos interrogations sont bien de cette nature : *qu'est ce que l'impératif officiel de développement durable change dans l'exercice pratique de la planification régionale ? Quelles sont les différentes interprétations territoriales opérationnelles observables du concept de durabilité ? Comment, par qui et*

sous quelles formes émergent des principes liés au développement durable dans l'aménagement régional ?

A travers l'analyse de la contractualisation et les dispositifs d'évaluation qui lui sont liés au niveau national et plus finement dans les régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais, nous chercherons à mettre à jour certains mécanismes en action dans ces processus et les facteurs de changement identifiables. *In fine*, nous chercherons avec précaution à voir si certaines « règles » explicatives peuvent être dégagées.

La méthode proposée s'inscrit dans un schéma de recherche « classique » en sciences sociales que l'on peut décomposer en trois étapes : *conception de la recherche / collecte des données / analyse et résultats*. Ces trois étapes peuvent être associées à trois grands moments de la recherche : *la rupture* (question de départ, exploration, problématique), *la construction* (construction d'un modèle d'analyse et observation) et *la constatation* (analyse des informations et conclusions) (Quivy & Van Campenhoudt, 1995).

L'objet : la planification régionale contractualisée

Nous nous intéressons à la préparation de la planification régionale, à ses résultats formels (programmes de planification signés) et informels (sensibilisation, acculturation, production de nouvelles structures…). Notre acception du *processus de contractualisation* est large, c'est à dire qu'il est compris comme un processus regroupant plusieurs procédures : nous étudions conjointement la préparation des CPER et des DOCUP[1]. Mais nous distinguons pour l'analyse deux niveaux : le niveau politique et le niveau technique. Ces deux champs directement interdépendants possèdent des responsabilités, des impératifs, des compétences et des temporalités qui ne sont pas identiques. D'un point de vue temporel, l'analyse porte sur une période située entre la fin de l'année 1998 et le début de l'année 2001.

Une analyse à deux niveaux, politique et technique

Comme nous avons vu précédemment :

- que le développement durable est aussi bien à comprendre comme un questionnement impliquant une volonté politique (*Que faire ?*) et une interrogation technique plus pragmatique (*Comment faire ?*) ;
- que la nature des contrats de Plan est double, à la fois acte politique et outil technique ;

nous choisissons d'analyser les processus de planification régionale selon *deux niveaux complémentaires*, politique et technique. Notons que dans une vision plus large des processus de développements régionaux, les deux niveaux que nous explorerons parmi d'autres identifiés (mise en œuvre des politiques de développement, trajectoire régional de développement) sont aussi les seuls qui temporellement et/ou matériellement nous sont accessibles (cf. Tableau 12).

[1] Notre attention porte d'abord sur les contrats de Plan. Nous ne partons donc pas d'un raisonnement sur l'action régionale européenne, mais celui-ci s'inclut nécessairement à notre recherche, car dans la pratique, les procédures apparaissent profondément imbriquées, liées par d'innombrables interactions.

Tableau 12 : Les deux dimensions analysées du développement régional

DIMENSIONS du développement régional	CARACTERISTIQUES générales	ECHELLE DE TEMPS concernée	Analysé ? Analysable ?
Processus ADMINISTRATIFS	Dépend du nombre d'acteurs et du degré d'innovation	De plusieurs **mois** à plusieurs **années**	Oui
Systèmes POLITIQUES	Dépend des échéances électorales et de la durée des mandats, besoin de résultats directs, visibles à court terme	**Plusieurs années**, avec échéances fixes	Oui
Systèmes BENEFICIAIRES	Propres contraintes temporelles suivant les cibles visées	**Variable**, plus ou moins longue période de mise en route avant d'espérer des résultats	Non, concerne la mise en œuvre et non la conception
Processus de DEVELOPPEMENT	Chaînage complexe de systèmes physiques et sociaux	Plusieurs années, des **décennies** voire des siècles	Non, manque de recul pour être appréhendé

Source : d'après Lukesch (2002)

Le découpage de l'analyse en deux temps : le processus et le contenu

Afin d'appréhender l'ensemble des éléments *a priori* riches, nous effectuons une analyse complète du processus de conception des programmes de planification régionale (CPER et DOCUP) selon un découpage artificiel en *deux étapes* :

- L'analyse du *processus* de négociation -de son début fixé aux premiers textes réglementaires visant à encadrer l'exercice- à sa fin -la validation des programmes-.
- L'analyse des *outputs*, c'est à dire le *contenu* produit : les programmes (CPER et DOCUP).
- Les dispositifs d'évaluation visant à encadrer et à piloter les programmes se retrouvent à la fois dans le processus (conception des dispositifs) et le contenu (dispositif formel de mise en œuvre et de suivi des programmes) de la planification régionale.

L'analyse du processus s'effectue sur la base d'une revue de presse, de l'analyse des documents préparatoires produits pendant la période étudiée, et, pour les deux études régionales, de la conduite d'entretiens avec les responsables administratifs et politiques ainsi qu'une approche plus large des initiatives régionales en matière de développement durable. Nous observons les interactions entre les niveaux politiques et techniques au cours du processus, ainsi que les principaux éléments marquants.

L'analyse du contenu s'appuie sur les résultats du processus (programmes et conventions d'application) analysés surtout d'une manière quantitative (répartition des crédits par région, par grands domaines d'action, par objectifs…).

L'analyse des systèmes et des cadres d'évaluation et de suivi établis afin de mesurer les avancées, notamment dans le sens de la durabilité, fournit une autre approche intéressante. Enfin,

nous analysons les discours produits à travers l'exercice de planification grâce aux entretiens effectués et à l'analyse des documents de programmation officiels.

Le cadre général d'analyse de la planification régionale à plusieurs	
P R O C E S S U S analyse de la conception, construction et négociation à plusieurs Contractualisation (*négociation*) analyse dynamique, surtout qualitative	C O N T E N U analyse des contrats formalisés sous la forme de programmes d'action et de conventions d'application Contrat (*programmation*) analyse synthétique davantage quantitative
E V A L U A T I O N analyse de l'élaboration et du contenu des dispositifs d'évaluation	

Concernant le processus de négociation, notre méthodologie s'inspire notamment de *l'analyse stratégique* développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg et, plus précisément, de l'« *approche organisationnelle* » de Friedberg. Celle-ci ambitionne d'analyser et de rendre intelligible un processus de décision au sein d'une ou de plusieurs organisations à travers la connaissance des acteurs et de leurs relations. Elle consiste à reconstruire la logique et les propriétés particulières d'un « *ordre local* » entendu comme « *la structuration de la situation ou de l'espace considéré en termes d'acteurs, d'enjeux, d'intérêts, de jeux et de règles du jeu* » (Friedberg 1993 : 294). En analysant en particulier les interactions entre les acteurs et la démarche, l'analyste tente de reconstruire la « *dynamique des processus de structuration des rapports d'échange et de marchandage entre les individus placés en situation d'interdépendance* » (Friedberg, 1993 : 294).

Notre travail d'analyse du processus de planification s'est déroulé en très larges parts *a posteriori*, c'est-à-dire une fois le processus achevé. L'intérêt de l'analyse *ex-post* réside essentiellement dans le fait qu'elle permet d'appréhender les logiques à l'œuvre dans la décision d'autant mieux que celles-ci n'apparaissent qu'*a posteriori* (Muller & Surel, 1998 : 103). La démarche *ex-post* revêt, certes, un certain nombre de limites (notamment une perte d'informations et une "reformulation" des évènements de la part des acteurs que l'analyste est amené à rencontrer), mais elle comporte un certain nombre d'atouts que confère l'analyse d'un processus de décision achevé : l'accès aux archives documentaires est plus aisé et les personnes rencontrées font preuve d'une plus grande liberté d'expression sur un moment passé de forte activité.

Le découpage du cadre général d'analyse et la correspondance avec les hypothèses suivies

Les deux niveaux (politique et technique) que nous comptons explorer en étudiant la planification régionale, couplés aux deux "temps" distingués (analyse du processus et étude du contenu) impliquent une démarche d'analyse organisée en deux temps et à deux niveaux (cf. Tableau 13).

Tableau 13 : Le découpage du cadre général d'analyse de la planification régionale

Les deux temps de l'analyse	[temps 1] PROCESSUS **Contractualisation et négociation**	[temps 2] CONTENU **Programmation**
	fonctionnement du Système d'Aménagement Régional (outils et acteurs/institutions)	influence du développement durable sur les politiques publiques produites et sur la conception de celles à venir
Dimension technico-administrative	***Quel déroulement du processus ?***	***Quelle traduction opérationnelle du développement durable ?***
Dimension socio-politique	***Quelle traduction politique du développement durable ?***	***Quelle dynamique régionale de développement durable ?***

Suivant le temps et le niveau d'analyse, nous pouvons, en reprenant nos hypothèses, faire correspondre les étapes et les niveaux d'analyses considérés avec les différentes hypothèses et sous-hypothèses (cf. tableaux suivants). Bien évidemment, ces découpages artificiels sont à visée analytique. Ils n'ont que l'ambition de fournir un cadre d'analyse relativement stable permettant d'organiser et de conduire nos recherches aussi bien au niveau national qu'au niveau régional selon une trame générale commune.

Tableau 14 : Quelles interactions développement durable ↔ aménagement régional ?

Les trois niveaux d'hypothèses

► **Hypothèse 1. Le développement durable modifie les pratiques régionales d'aménagement.**

Sous hypothèse 1.1 - **Modification(s) au niveau des règles d'élaboration, des systèmes de pilotage et d'évaluation, de l'architecture des programmes**

Sous hypothèse 1.2 - **Modification(s) au niveau du contenu sectoriel des politiques régionales de planification**

► **Hypothèse 2. Le développement durable modifie le fonctionnement du système d'aménagement régional.**

Sous hypothèse 2.1 - **Modification(s) horizontale(s) de l'organisation et/ou du fonctionnement des institutions régionales (Conseil Régional et services de l'Etat) ?**

Sous hypothèse 2.2- **Modification(s) verticale(s) au niveau des relations entre les différentes composantes du système d'aménagement régional ?**

► **Hypothèse 3. Le développement durable modifie les discours sur le développement régional.**

Correspondance du cadre d'analyse avec les hypothèses

	t1 Processus	t2 Contenu
Technique	**1.1** règles	**1.2** contenu
Politique		

	t1 Processus	t2 Contenu
Technique	interactivité **2.1 & 2.2** rééquilibrage	
Politique		

	t1 Processus	t2 Contenu
Technique		
Politique	dynamique **3** traduction régionale	

Les choix méthodologiques : la comparaison des situations régionales et l'éclairage selon une approche multi-échelle

Pour réduire le risque de n'observer que des spécificités liées aux contextes locaux et à des particularismes institutionnels, nous optons pour une analyse comparative à partir de deux études de cas régionales (**Chapitre 4**) encadrées par l'étude du contexte et des tendances à l'œuvre au niveau national (sur l'ensemble des régions) (**Chapitre 3**). Ces études sont prolongées par une étude plus large des tendances en Europe (centrée sur les Fonds structurels) (**Chapitre 5**) dans la dernière partie de notre travail. Les enquêtes de terrain au niveau régional sont donc encadrées par des analyses plus larges basées uniquement sur des données documentaires et la participation à un programme de recherche à l'échelle européenne dédié à la question du développement durable régional.

Les différentes échelles d'analyse du développement durable dans l'aménagement régional

NATIONALE	REGIONALE	EUROPEENNE
[Chapitre 3]	[Chapitre 4]	[Chapitre 5]
Analyse documentaire sur toutes les régions métropolitaines	Analyse documentaire et entretiens semi-directifs pour les régions Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées	Analyse documentaire à partir des travaux produits dans le cadre d'un programme de recherche

L'analyse comparative peut constituer une forme « d'*analyse par agrégats* » qui permet d'observer des tendances globales, bien qu'il subsiste toujours un risque de simplification abusive (Mény & Thoenig, 1989 : 356). Il est bien sûr toujours question de choix subjectifs qui doivent être explicités et assumés : choix des cas, choix du découpage de l'analyse, choix des points révélateurs sur lesquels "porter la loupe", etc. Nous expliquons précisément les raisons de nos choix touchant les deux régions étudiées en introduisant les résultats les concernant (*cf. Chapitre 4*). Mais nous pouvons d'ores et déjà exposer ce que nous attendons de cette démarche comparative.

La comparaison régionale s'effectue sur des régions "en avance" par rapport à la problématique du développement durable, c'est à dire l'ayant politiquement affichée et/ou ayant travaillé dessus. Pour ce faire, nous avons opté pour la stratégie de la variance maximale, c'est à dire entre deux "idéaux-types" très différents. Ceci pour mettre en évidence des différences d'appropriation, de revendication et de contenu associés suivant les territoires étudiés. Le choix de nos deux régions fournit des situations régionales bien distinctes :

- géographiquement et physiquement (entre la région Nord-Pas-de-Calais plutôt petite, dense, sans relief marqué et avec une situation de carrefour et de passage avec l'Europe du Nord ; et la région Midi-Pyrénées grande, peu dense, avec des reliefs montagneux et une forte polarisation de l'espace autour de sa capitale régionale)
- culturellement et identitairement, entre le Nord et le Sud de la France, entre des passés à dominante industrielle ou rurale, et entre des influences culturelles différentes, nordiques ou méditerranéennes.

L'optique comparative selon une stratégie de variance maximale doit nous permettre de

mettre en évidence des différences d'appropriation, de revendication et de contenu associé suivant les territoires étudiés. Elle doit également nous aider à dégager certains invariants se retrouvant dans l'étude des deux cas contrastés.

Les outils : analyse documentaires et entretiens semi-directifs

L'analyse au niveau national (**chapitre 3**) s'appuie uniquement sur des bases documentaires, complétées au besoin par des recensements concernant l'avancement de l'installation des dispositifs d'évaluation.

Pour les deux analyses de cas régionaux (**chapitre 4**), les informations collectées proviennent d'analyses documentaires et d'entretiens semi-directifs.

- **L'analyse documentaire** s'appuie sur divers types de données secondaires : documents stratégiques intermédiaires, programmes définitifs et version intermédiaire, rapports d'enquête et d'étude, site web, articles de presse, procès verbaux de réunions, etc.
- **Les entretiens semi-directifs** conduits avec les principaux acteurs sur la base d'un guide d'entretien ouvert.

A ces deux types d'analyses, s'ajoute un essai d'**analyse statistique des discours** effectuée à l'aide d'un logiciel d'analyse de données textuelles (ALCESTE - *Analyse Lexicale par Contexte de Segments de Texte*), afin de corroborer nos résultats (*cf. Annexe 13*).

La collecte de données documentaires

La collecte de données existantes, dont les données documentaires émanant d'organismes publics et privés, est une méthode de collecte largement utilisée en sciences sociales. Cette collecte portera essentiellement sur des données secondaires, c'est à dire sur des éléments informatifs qui n'ont pas été produits et rassemblés pour les fins de notre recherche mais dans un but autre. Cette première étape présente plusieurs avantages (Gauthier, 1998 : 91) :

- d'économiser temps et argent pour la production de données ;
- de préciser les caractéristiques importantes d'une éventuelle collecte de données primaires (à l'aide d'entrevues semi directives par exemple), telles que les enjeux à analyser, les acteurs à interviewer, les thèmes à aborder... ;
- de compléter et de vérifier les informations obtenues par d'autres méthodes de collectes des données primaires, telles que les entrevues semi directives ;
- « *de retourner dans le passé et d'analyser le changement à partir d'indicateurs prélevés en temps réel* » (Gauthier & Turgeon, 1993 : 457), ce qui permet de préciser et de corroborer les données primaires issues d'entretiens semi-directifs qui font appel à la mémoire et à la capacité d'interprétation *a posteriori* des événements.

La conduite d'entretiens selon une trame semi-directive

Cette méthode permet de recueillir des informations et des éléments de réflexion très riches et nuancés, tout en respectant le cadre de références des interlocuteurs. L'entretien

semi directif permet d'effectuer l'analyse du sens que les acteurs donnent à leurs pratiques, de déterminer leurs systèmes de valeurs et leurs interprétations des conflits (Quivy & Van Campenhoudt, 1995). Contrairement à l'enquête par questionnaire qui provoque une réponse, l'entretien permet la construction d'un discours (Blanchet & Gotman, 1992).

L'analyse statistique du discours

Celle-ci n'a pu être utilisée que de manière expérimentale et annexe à nos recherches de terrains, faute de temps. Elle a été mobilisée d'une manière complémentaire pour interroger sous un autre biais le *corpus* documentaire recueilli au cours de nos recherches et ainsi, valider ou renforcer certains de nos résultats et certaines de nos interprétations concernant les discours sur le développement régional (*cf. Annexe 13*).

Les différentes étapes de l'analyse suivie

Ce tableau présente en résumé les différentes étapes de notre analyse qui seront suivies tout au long de cette deuxième partie, en les resituant dans notre cadre d'analyse général.

Tableau 15 : Les différentes étapes de l'analyse de l'intégration du développement durable dans la planification régionale contractualisée

échelle	NATIONAL [Chapitre 3]	
étapes	Processus [temps 1]	Contenu [temps 2']
DIMENSION TECHNICO-ADMINISTRATIV	▪ Cadre juridique [section I.A] ▪ Analyse des calendriers [section I.B]	▪ Répartition des crédits par objectifs, par région et par grands domaines d'action [section II.] ▪ Historique des dispositifs d'évaluation 1994-99 [section III.B & III.C] ▪ Analyse des dispositifs d'évaluation 2000-2006 [section III.D]
DIMENSION SOCIO-POLITIQUE	▪ Déroulement effectif [section I.C & I.D]	

échelle	REGIONAL (Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais) [Chapitre 4]	
étapes	Processus [temps 1']	Contenu [temps 2']
DIMENSION TECHNICO-ADMINISTRATIVE	▪ Déroulement chronologique détaillé en Nord-Pas-de-Calais [section I.A] ▪ Points saillants en Midi-Pyrénées [section I.B]	▪ Analyse des stratégies régionales [section II.A] ▪ Répartition des crédits par montants et objectifs prioritaires [section II.B] ▪ Répartition des crédits dans 2 domaines emblématiques : - l'environnement - les transports [section II.C] ▪ Analyse des discours [section II.D] ▪ Analyse des dispositifs d'évaluation [section III]
DIMENSION SOCIO-POLITIQUE		▪ Identification de dynamiques régionales de développement durable ▪ Modèles régionaux d'intégration du développement durable

CHAPITRE 3 - ANALYSE NATIONALE DES CPER ET DES DOCUP POUR LA PERIODE 2000-2006

Ce chapitre propose une analyse au niveau national de la conception des programmes de développement régional (CPER et DOCUP), en observant plus précisément l'intégration du développement durable dans cet exercice de planification régionale. Il suit dans son déroulement une trame en trois points : analyse du *processus* de planification (**Section I**), du *contenu* des programmes (**Section II**) puis des systèmes d'*évaluation* (**Section III**), trame commune reprise dans le chapitre 4 pour l'analyse au niveau régional. Les analyses s'appuient principalement sur les textes réglementaires et les données chiffrées disponibles. L'analyse nationale doit permettre de mettre en évidence quels phénomènes ont lieu au niveau national en clarifiant :

- le cadre général, le contexte,
- les grandes tendances à l'œuvre.

Elle apporte de nombreux enseignements sur le fonctionnement du *Système d'Aménagement Régional*, sur la nature des relations multi-niveaux régissant la mise en œuvre d'un aménagement du territoire "à plusieurs".

Moins précise que les enseignements obtenus au niveau régional en ce qui concerne les traductions et les déclinaisons territoriales du développement durable, l'analyse nationale introduit les analyses régionales, en les contextualisant et en les relativisant.

Nous nous attacherons donc ici principalement à *qualifier la politique de planification régionale contractualisée en France, son contenu et son évolution* dans le cadre du nouvel aménagement du territoire « à plusieurs », en analysant :

- le partage des différentes ressources stratégiques entre contractants (règles, temps, argent…) ;
- les diverses formes d'association des autres partenaires (en premier lieu desquelles les collectivités infrarégionales) ;
- les interactions entre les différentes procédures (principalement CPER et DOCUP mais aussi SSC et SRADT) ;
- et le rôle et la place des systèmes d'évaluation dédiés au pilotage de la planification.

Nous soulignerons les modalités du maintien de la tutelle de l'Etat au niveau national (**Section I.**), notamment grâce à sa maîtrise du cadre juridique, des calendriers et des modalités de distribution de ses crédits. Ce sont autant d'éléments qui viennent encadrer ce que pourra être le développement régional à travers l'exercice de planification, réduisant à mesure les marges de manœuvres des Régions. Le partage particulier des compétences entre niveaux supra-régionaux et niveau régional éclaire par la pratique l'asymétrie qui régit la contractualisation de la planification. La maîtrise des différentes ressources liées au processus de planification conditionne évidemment les formes qui en seront issues, c'est à dire le contenu des contrats.

L'étude de la répartition des crédits par région et par secteurs ministériels (**Section II.**) laisse cependant apparaître des stratégies de participation au financement des programmes très fines et complexes. Il apparaît que la dirigeabilité des priorités des programmes, même du côté de l'Etat, reste réduite. D'autre part, c'est bien autour de l'exercice budgétaire constitué par l'élaboration des CPER que semblent s'articuler les formes de négociation les plus visibles. Les principales critiques émises par les Régions et les Départements donnent le ton des réactions des collectivités.

Enfin, l'étude des dispositifs régionaux d'évaluation des CPER et des DOCUP à l'échelle nationale illustre une variété de situations régionales, une déconnexion entre "temps de la décision" et "temps de l'évaluation", et une certaine diffusion des initiatives d'évaluation environnementale (**Section III.**).

SECTION I. ANALYSE NATIONALE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION

L'analyse nationale du processus de planification couvre la période de mi-1998 à mi-2000 et s'appuie essentiellement sur les textes produits par les niveaux supra-régionaux (circulaires ministérielles et règlements européens), la documentation produite par la DATAR ainsi que les rapports et enquêtes effectués au niveau national.

Le contrat de Plan, jusqu'alors cadre d'une politique de développement et d'aménagement commune entre Etat et région, s'ouvre désormais, avec son volet territorial, à l'échelle des territoires de projet (*cf. chapitre 2*). Les CPER sont désignés comme un lieu de mise en cohérence de toutes les démarches contractuelles de développement des territoires. Les contrats de Plan, bien que n'étant qu'un des instruments à disposition des collectivités territoriales, apparaissent malgré tout comme les seuls moments réellement formalisés où l'Etat, les Régions et les collectivités locales doivent réfléchir à l'avenir de leur territoire et construire ensemble une politique de développement.

Une grande nouveauté des CPER 2000-2006 est qu'ils sont placés sous le signe du développement durable. Le journal *Le Monde* du 24 juillet 1999 résumait ainsi la situation dans son éditorial consacré au *Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire* (CIADT) chargé de la première répartition régionale des crédits de l'Etat : « *Sur le fond néanmoins, l'esprit des Contrats de Plan marque une sensible évolution : l'influence des Verts s'y fait nettement ressentir. Le « développement durable », l'un des thèmes chers aux écologistes, y est défini comme une véritable exigence.* » Cette analyse nationale cherchera à éclaircir la marque de cette exigence de développement durable et l'éventuelle empreinte écologiste sur les CPER.

L'analyse du processus de planification au niveau national est organisée en trois points : les *règles*, le *temps* et la *négociation* institutionnelle. Nous aborderons donc d'abord l'analyse du cadre réglementaire produit tant par le niveau européen que national en vue d'encadrer l'exercice de planification ; ensuite, la gestion du temps et l'organisation de calendriers et leurs interactions ; enfin, l'observation du déroulement effectif de la négociation telle qu'elle se donne à voir, aussi bien du côté de l'Etat que du côté des Régions.

A. L'analyse du cadre juridique et procédural

La première période du processus de contractualisation correspond à la préparation du nouvel exercice de contractualisation par les "échelons supérieurs" (national et européen). Elle s'effectue formellement durant le deuxième semestre 1998 (bien qu'elle ait pu être anticipée avant) et représente un mouvement descendant. Les échelons supra-régionaux produisent des règles pour encadrer l'exercice de programmation à venir et les font descendre aux échelons territoriaux inférieurs pour application par les services déconcentrés responsables (services de l'Etat) et pour information et anticipation pour les autres acteurs concernés (principalement les collectivités régionales). La production réglementaire ne se limite bien évidemment pas à cette période mais c'est durant celle-ci que l'essentiel des attentes et des formes attendues est précisé, même si d'autres textes peuvent venir affiner, compléter ou rectifier les modalités de mise en œuvre. Cette période (deuxième semestre 1998) correspond au coup d'envoi formel du processus de contractualisation des CPER et des programmes européens pour la période 2000-2006.

Cette période peut être décrite comme celle de l'introduction "de principe", en amont du processus, du développement durable dans le "mandat de négociation" concernant les Fonds Structurels et les Contrats de Plan définit réglementairement par l'Europe et l'Etat français.

Les Fonds Structurels et les CPER obéissent à des règles différentes tant pour leur préparation que pour leur évaluation.

- Les Fonds Structurels sont régis par un règlement communautaire définissant de manière précise les étapes du processus d'évaluation. Ces dispositions sont obligatoires, sans transposition en droit interne.
- Les CPER constituent une procédure plus souple dont les règles sont définies par décrets et circulaires.

De plus, leur évaluation est placée sous la responsabilité de deux administrations distinctes (la DATAR pour les Fonds Structurels et le *Commissariat Général au Plan* pour les CPER), situation qui ne facilite guère une conduite unifiée des programmes.

Puisqu'il est plus précis (précision essentiellement due à l'éloignement du niveau européen des territoires d'actions et au nombre des contractants) et parce qu'il influence davantage le niveau national que le niveau national ne l'influence, nous présentons d'abord le cadre généré par les règlements européens régissant l'attribution des Fonds structurels avant d'analyser le cadre réglementaire national.

A. 1. Les injonctions européennes : ce que disent les textes officiels…

Nous rappelons brièvement les principales caractéristiques de la politique régionale européenne (*cf. Annexe 1 pour plus de détails*) :

- Les quatre principes régissant l'utilisation des fonds structurels : programmation, partenariat, additionnalité et subsidiarité.
- Les trois objectifs des fonds : l'objectif 1 pour les régions en retard de développement, l'objectif 2 pour les territoires en difficultés (industriels, ruraux,

urbains), et l'objectif 3 pour l'emploi, la formation et l'insertion (non territorialisé).

- Les quatre fonds européens contribuant à la politique régionale : le FEDER (*Fonds Européen de Développement Régional*), le FSE (*Fonds Social Européen*), le FEOGA (*Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole*) et l'IFOP, (*Instrument Financier d'Orientation de la Pêche*).

L'encadré suivant présente les principaux éléments contenus dans les textes européens régissant l'intégration du développement durable dans les procédures d'attribution des fonds structurels (cf. Tableau 16).

Tableau 16 : Ce que disent les textes officiels…

LE CADRE JURIDIQUE POUR LES FONDS STRUTURELS EUROPEENS

► Le traité d'Amsterdam sur l'Union européenne (**1999**)

Le Traité place le développement durable comme un objectif central à l'action européenne [article 2] et réaffirme le principe d'intégration (des exigences de protection de l'environnement dans les politiques sectorielles) comme moyen pour y parvenir [article 3C].

► Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du **21 juin 1999** portant dispositions générales sur les Fonds structurels[1]

« *(…) dans son action de renforcement de la cohésion économique et sociale, la Communauté cherche aussi à promouvoir un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes et un niveau élevé de protection et d'amélioration de l'environnement ; qu'il convient en particulier que cette action intègre les exigences de la protection de l'environnement dans la définition et la mise en oeuvre de l'action des Fonds structurels et qu'elle contribue à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes ; (…)* » [5ème considérant]

« *(…) le développement culturel, la qualité de l'environnement naturel et bâti et la dimension qualitative et culturelle du cadre de vie et le développement du tourisme contribuent à rendre les régions économiquement et socialement plus attractives dans la mesure où ils favorisent la création d'emplois durables ;* » [6ème considérant]

L'environnement doit être intégré horizontalement dans les grands axes de développement économique et social, que ce soit pour :

- les transports (promotion de l'intermodalité et réduction des émissions) ;
- l'énergie (efficacité énergétique et énergies renouvelables) ;
- les entreprises (amélioration des systèmes de production, management environnemental) ;
- le tourisme (développement respectueux des milieux humains et naturels basé sur la qualité) ;
- le développement urbain (protection et amélioration de l'environnement urbain) ;
- le développement rural (patrimoine, gestion de l'espace rural et méthode de production agricole plus respectueuse de l'environnement) [cf. règlement du FEOGA].

Parallèlement, les exigences européennes en matière d'évaluation sont renforcées par rapport aux règlements précédents, particulièrement en ce qui concerne l'évaluation préalable. L'objet de chaque exercice d'évaluation (*ex ante*, mi-parcours et *ex post*) est défini et daté[2], est également précisé qui en a la responsabilité[3] et les points particuliers qui doivent obligatoirement y figurer [*articles 40, 41, 42, 43 et 44*]. Ainsi, l'évaluation *ex ante* du DOCUP doit être réalisée au regard de la situation socio-économique, de la situation environnementale et de la situation en termes d'égalité des hommes et des femmes. Des précisions sur le contenu de ces trois volets sont explicitement demandées [article 41§2 a), b) & c)] :

« *Lors de la préparation des plans et des interventions, l'évaluation ex ante porte sur l'analyse des forces, des faiblesses et des potentialités de l'État membre, de la région ou du secteur concerné. Elle apprécie (…), la cohérence de la stratégie et des objectifs retenus avec les caractéristiques des régions ou des zones concernées, y inclus leur évolution démographique, ainsi que l'impact attendu des priorités d'action envisagées, en quantifiant, si leur nature s'y prête, leurs objectifs spécifiques par rapport à la situation de départ.*

[1] *JOCE n° L 161/1 du 26/06/1999 pp.1-42*

[2] Ainsi l'évaluation à mi-parcours doit être achevée avant le 31/03/2003 et l'évaluation *ex post* doit être réalisée au plus tard 3 ans après la fin de la période de programmation (articles 42 & 43).

[3] l'Etat membre a la responsabilité principale de l'évaluation *ex ante* ; pour l'évaluation à mi-parcours, c'est encore à la responsabilité de l'Etat membre en partenariat avec la Commission ; alors que pour l'évaluation *ex post*, la responsabilité revient à la Commission en partenariat avec l'Etat membre (articles 41, 42 & 43).

L'évaluation ex ante (…) comprend en particulier :
a) une évaluation ex ante de la situation socio-économique, (…)
b) une évaluation ex ante de la situation environnementale de la région concernée, notamment en ce qui concerne les domaines de l'environnement dont on peut prévoir qu'ils seront fortement influencés par l'intervention; les dispositions visant à intégrer la dimension environnementale dans l'intervention et leur cohérence avec les objectifs à court et à long terme fixés aux niveaux national, régional et local (par exemple, les plans de gestion de l'environnement); les dispositions visant à assurer le respect de la réglementation communautaire en matière d'environnement. L'évaluation ex ante présente une description, quantifiée dans la mesure du possible, de la situation environnementale actuelle et une estimation de l'impact attendu de la stratégie et des interventions sur la situation environnementale;
c) une évaluation ex ante de la situation en termes d'égalité des hommes et des femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail, y inclus les contraintes spécifiques de chaque groupe; une estimation de l'impact attendu de la stratégie et des interventions, notamment pour l'intégration des femmes et des hommes dans le marché de l'emploi, pour l'éducation et la formation professionnelle, pour l'entreprenariat des femmes et pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. » [article 41§2 – extraits]

Le règlement introduit également le principe d'une « *réserve de performance* » conditionnée par une évaluation *in itinere* : une partie (4%) des crédits alloués à chaque Etat membre au titre des objectifs 1, 2 et 3 sont réservés pour être répartie, avant le 31 mars 2004, au bénéfice des programmes ou des axes de programmes les plus performants, en s'appuyant sur les résultats de l'évaluation « à mi-parcours » (efficacité du programme, qualité de la gestion et niveau de consommation des fonds). [article 44]

Enfin, les actions cofinancées doivent respecter le principe de compatibilité avec le droit et les autres politiques communautaires, et notamment la réglementation européenne en matière d'environnement (en s'assurant, par exemple, de la compatibilité avec la directive Habitats [92/43/CEE] et les éventuels effets significatifs sur les zones Natura 2000 ou d'autres zones de protection spéciale). [article 12]

► Circulaire de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du **3 janvier 2000** relative à l'élaboration, la présentation et la mise en œuvre des Docup objectif 2

Les enjeux globaux poursuivis par l'objectif 2 (emploi, développement durable, égalité des chances hommes-femmes et protection de l'environnement) convergent explicitement avec les enjeux globaux assignés aux CPER.

« *Convergence des objectifs et coïncidence des calendriers sont le fruit d'une volonté délibérée du gouvernement français. Les CPER d'une part et les DOCUP d'autre part doivent devenir deux instruments complémentaires au service d'une stratégie unique en région* ».

Plusieurs annexes sont jointes, dont une précisant ce que doit couvrir l'exercice d'évaluation *ex ante* (annexe VI) et une autre précisant les modalités de prise en compte du principe d'égalité des chances (annexe VII).

► Directive (CE) n°2001/42 du **27 juin 2001** relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement[1]

Cette directive, qui doit être transposée en droit interne par les Etats membres dans les trois années à venir, vient compléter, après dix années de préparation[2], le dispositif d'évaluation des impacts sur l'environnement qui était jusqu'alors limité aux projets (directive 85/337/CEE correspondant aux Etudes des Impacts sur L'Environnement "classiques" -EIE). L'évaluation environnementale doit désormais être prise en compte dans l'élaboration et l'adoption de certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (aménagement du territoire urbain et rural, transport…).

Cette véritable évaluation environnementale stratégique (EES), prévue très en amont du processus décisionnel, doit non seulement comporter une évaluation des impacts environnementaux notables et probables mais aussi avancer des solutions de substitution raisonnables et procéder à une consultation du public, des autorités environnementales et des Etats membres voisins dans le cas d'incidences transfrontalières prévisibles [articles 4 à 10]. Cependant, l'interprétation de cette directive ne permet pas de trancher définitivement si le champ de l'EES recouvre les programmes cofinancés au titre des Fonds Structurels (Stöglehner, 2001 : 6). « *L'EES, dans la directive européenne, est plus une bonne pratique qu'une procédure d'autorisation.* » (De Marchi & Dalla Libera 2002 : 237)

[1] Journal Officiel des Communautés Européennes (JOCE) *n° L 197/30 du 21/07/2001*

[2] La première proposition de la Commission Européenne au Parlement remonte à 1991. Une nouvelle directive a été proposée le 4 décembre 1996 (COM(96) 511 final), puis, de nouveau, en 1999 (COM(99) 73 final).

Parmi les instruments identifiés dans les textes pour permettre l'intégration du développement durable et de l'environnement dans les programmes européens, une très large partie se rattache au développement des *dispositifs d'évaluation* (renforcement des évaluation préalables et à mi-parcours, principe d'approbation préalable des programmes, élaboration et renseignement d'indicateurs de suivi) alors que des instruments d'autres natures, *financier* (réserve de performance) et *juridique* (compatibilité avec le droit communautaire), sont également mobilisés.

Le niveau européen, qui est, dans le jeu de la planification régionale européenne, l'échelon le plus éloigné des territoires de mise en œuvre, souffre de fait d'un déficit d'information qu'il cherche à combler par l'évaluation (Peyrefitte, 1996). Il a donc très tôt cherché à développer l'évaluation demandée aux bénéficiaires des Fonds structurels. Dès 1988, la réforme instituant la première génération de Fonds Structurels (1988-1993) mentionnait la nécessité d'une évaluation. Et depuis, son importance n'a cessé de croître : en 1993 d'abord, avec l'instauration d'une démarche évaluative obligatoire pour les programmes européens et l'introduction du principe d'une évaluation de leurs l'impacts au regard de l'environnement ; puis en 1999 avec le nouveau règlement, formalisant l'évaluation environnementale en conditionnant l'attribution des Fonds à la réalisation d'une véritable évaluation préalable au regard du développement durable, intégrant un volet environnemental à part entière.

D'un point de vue chronologique, l'Union Européenne, par l'intermédiaire d'une proposition de règlement quasi-finalisé, faisait savoir dès le printemps 1998 quelles étaient ces attentes minimales, notamment du point de vue du développement durable et de l'environnement[1]. Pour ces domaines, le niveau européen semble bien jouer un rôle moteur en cherchant à légitimer et à renforcer certains secteurs d'intervention et en y imposant par la même occasion des conceptions propres. Le développement durable est ainsi "affiché" au niveau européen sans qu'il soit réellement explicité, comme en témoigne l'adoption d'une stratégie de développement durable lors du conseil européen de Göteborg en juin 2001[2].

Toutefois, un détour par les exigences attendues en matière d'évaluation peut préciser la conception européenne du développement durable et sa délimitation. Ainsi, l'étendue du champ à évaluer ouvert par les attentes réglementaires européennes, qui n'apparaît guère circonscrit[3], peut signifier que l'échelon européen pousse à l'évaluation du développement

[1] Les discussions autour de ce règlement adopté officiellement le 21 juin 1999 remonte à l'année 1998 avec la présentation dès le 19 mars 1998 par la Commission au Conseil Européen d'une proposition de règlement portant dispositions générales sur les Fonds structurels (COM(98) 131 final). Et l'impératif de développement durable est également présent dans les deux versions (provisoire et finale), sans que des différences notables de définition et d'obligations soient remarquables.

[2] Cette stratégie identifie quatre domaines prioritaires (changements climatiques, transport, santé publique, utilisation des ressources naturelles) et ajoute ainsi la dimension environnementale aux objectifs économiques et sociaux pour lesquels oeuvrait déjà la politique européenne.

[3] La diversité et l'étendue des domaines à évaluer préalablement peuvent laisser perplexes, particulièrement pour des thèmes ne disposant ni de données ni de méthode, comme pour l'égalité des chances homme - femme : "*l'estimation de l'impact attendu de la stratégie et des interventions (...) pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle*", etc. (*cf.* article 4, Règlement (CE) n°1260/1999 du 21/06/1999).

durable tout en laissant une certaine liberté d'interprétation. Cette stratégie d'inflation des points à prendre en compte peut également être vue comme une position pragmatique : exiger un plus grand nombre d'attentes pour s'assurer qu'une partie minimale au moins sera respectée. Se faisant, *l'Europe ne propose pas vraiment une vision forte* ni bien arrêtée du développement durable *mais elle y associe étroitement certaines dimensions* en quête de légitimité, participant ainsi au renforcement de leur visibilité (l'environnement) ou à leur émergence en tant que nouvelle préoccupation de l'action publique (l'égalité des chances entre les hommes et les femmes).

L'affirmation de l'objectif de développement durable et de son évaluation par l'échelon européen peut également lui permettre de se développer un *droit de regard* et un *droit à l'information* (avec l'évaluation et la "contrainte" environnement) ainsi qu'un *droit au refus légitime* (au nom du principe de durabilité). Dans cette optique, l'investissement de l'Europe dans le développement durable et dans le développement de son évaluation peut aussi être interprétée comme permettant de bénéficier d'un *moyen de pression* et d'un *moyen d'affirmation* sur les autres échelons de pouvoir (nationaux et régionaux).

Cependant, ce gain de pouvoir a un corollaire bien connu, à savoir le renforcement de l'inertie technocratique au détriment de l'expression des initiatives locales : dans le cadre des politiques européennes, le poids des procédures de gestion administrative et financières a en effet souvent entravé ou limité les dynamiques locales. Dans ce contexte d'une lourde inertie administrative, la question des conséquences pratiques et des effets véritables de cet inflationnisme réglementaire reste entière.

A. 2. Les injonctions nationales : ce que disent les textes officiels…

Au niveau national, la reconduction de la planification régionale contractualisée est sujette à de nombreuses interrogations, en témoignent l'accumulation des rapports visant à faire le bilan de la procédure des contrats de Plan (pour l'*Assemblée Nationale* -Daniel, 2000-, le *Conseil Economique et Social* -Billet, 1997- et le *Sénat* -André, 2000-). Sur la base des rapports Auroux, Chérèque, Morvan et Trousset (*cf. chapitre 2*), une réforme d'ensemble des CPER est annoncée par le gouvernement courant 1998. Celle-ci doit s'articuler avec la LOADDT à venir et se traduira à travers la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 et celle de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du 1er juillet 1998. La circulaire du Premier ministre donne le ton : « *Il nous faut à la fois mieux d'Etat et plus de participation ; plus de rigueur dans la contractualisation et les choix stratégiques de la part de l'Etat ; plus de participation et d'implication de tous les acteurs dans la région, publics, privés et associatifs.* » Ces orientations seront par la suite affirmées lors du CIADT du 15 décembre 1998, où l'Etat annonce une concentration de ses moyens « *au service des priorités définies conjointement par l'Etat, dans une perspective de développement durable* ». En juin 1999, la France adopte la LOADDT, qui proclame que « *la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale… tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels.* » (*cf. chapitre 2*).

L'encadré suivant présente des extraits des circulaires ministérielles relatives à la préparation et à l'évaluation des CPER, afin d'identifier les principales caractéristiques du contexte juridique encadrant la conception des contrats de Plan (cf. Tableau 17).

Tableau 17 : Ce que disent les textes officiels…

L E C A D R E J U R I D I Q U E P O U R L E S C P E R

► Circulaire de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux préfets de région du **1er juillet 1998** relative à la préparation des prochains CPER

L'exercice de préparation à la contractualisation est "*placé sous le double signe de l'emploi et du développement durable*". Quatre exigences sont définies pour les CPER :

- participer en priorité à la situation de l'emploi ;
- « *(...) permettre la mise en oeuvre d'un développement à caractère durable (...) fondé sur une utilisation pérenne des ressources naturelles, la recherche de la qualité environnementale (eau, air, sol, biodiversité, ...) et la prise en compte de l'impact des politiques envisagées sur le territoire : les projets seront donc appréciés de manière globale en matière d'investissement et de fonctionnement, d'impact social et environnemental, de réponse aux besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux.* » ;
- contribuer à la cohésion territoriale et à l'intégration des populations ;
- enfin, servir de cadre aux contrats de pays, aux contrats d'agglomération et aux contrats de ville et assurer la complémentarité des instruments nationaux et européens, en particulier la cohérence avec la politique menée au moyens des Fonds Structurels.

► Circulaire du Premier ministre aux préfets de région du **31 juillet 1998** relative aux prochains CPER et aux principes relatifs à leurs architectures

« Nous avons besoin d'un autre type de développement, inscrit dans la durée, qui s'attache à la fois à la création d'emplois ou d'activités nouvelles et à leur caractère durable, c'est à dire compatible avec l'efficacité économique, la justice sociale et la préservation de notre environnement. »

Sur le modèle des programmes européens, une révision des contrats à mi-parcours est prévue : « *Un bilan d'exécution à mi-parcours permettra les ajustements nécessaires pour les trois dernières années. Ces ajustements ne remettront pas en cause le montant total de l'engagement pour sept ans des signataires.* »

► Circulaire de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux préfets de région du **11 mai 1999** relative aux prochains CPER

Les CPER doivent être élaborés dans une perspective de développement durable et doivent procéder à une estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque programme envisagé. La circulaire présente une méthode pour concevoir les stratégies régionales et se propose d'éclaircir l'objectif de développement durable assigné aux CPER. Elle accuse cependant un certain retard sur le calendrier effectif de préparation des CPER (les stratégies de l'Etat en régions étant déjà arrêtées définitivement dès fin 1998).

« *Le développement durable ne se réduit pas à la « protection » de l'environnement ou à la conduite écologique des chantiers. Le développement durable, c'est d'abord une conception patrimoniale et responsable du monde dans lequel nous vivons. De ce fait, les politiques publiques doivent déterminer les conditions d'utilisation, de préservation, de partage et de transmission de ce patrimoine collectif, dans des conditions qui permettent la nécessaire satisfaction de nos besoins d'aujourd'hui sans compromettre celle des générations futures.* » La nécessité de participation de la population est rappelée sans que ses modalités pratiques ne soient réellement précisées (*"(...) les représentants de l'Etat dans les régions et les départements auront à cœur d'organiser les débats publics nécessaires et d'associer les citoyens, sous des formes adaptées, aux prises de décisions."*).

Une démarche en trois étapes est proposée :

- « *1- Procéder à une **estimation complète de l'intérêt et de l'impact de chaque projet**, de chaque programme. A quel besoin répond-t-il ? Existe-t-il une alternative ? (...) Quel est l'impact du programme ou du projet sur l'emploi, les territoires, l'environnement ? (...) ;*
- *2- Conforter les **performances environnementales**. (...) faire de l'analyse de l'impact environnemental un véritable critère de choix d'opportunités (...) ;*
- *3 - Mettre en place des **indicateurs de suivi**. (…) Ces indicateurs ne sont pas destinés à couvrir tous les champs du développement durable, ni même de l'environnement, mais à fournir quelques signaux d'un tableau de bord, (…) indiquant des efforts demandés, des pressions à atténuer ou des résultats à atteindre.* »

Une méthode est annexée à la circulaire et apporte quelques détails et conseils. Il est rappelé que « *l'évaluation n'est pas l'annexe d'une politique, elle en fait intégralement partie : elle suppose de définir explicitement, dès le début, des objectifs, des paramètres de suivi, des échéances de contrôle voire de correction, et pour ce faire d'ouvrir la concertation à tous les partenaires* ».

Cette méthode propose tout d'abord d'« *élaborer une grille d'analyse pour le développement durable* » au moyen d'une liste de 36 points d'analyse, qui sont autant « *de questions que doivent se poser collectivement les concepteurs des stratégies locales* ». Elle couvre les dimensions sociales (*nombre de logements insalubres* par exemple), temporelles (*capacité de recyclage et de régénération*…), territoriales (*adoption d'Agendas 21 locaux* par exemple), économique (*management environnemental et produits labellisés*…), de la participation (*structures de concertation*…) ou du suivi des programmes (*mise en place de tableaux de bord régionaux ou locaux* par exemple).
Ensuite, une série plus précise de 35 indicateurs environnementaux suit pour mesurer les performances environnementales (*occupation et utilisation des sols, déchets, risques, eau, air, biodiversité, modes de vie*). Enfin, des indicateurs de suivi plus spécifiques pour les politiques des transports (15), des espaces naturels et ruraux (11), de l'énergie (8) et de la recherche (2) sont proposés avec des précisions concernant les données disponibles pouvant constituer des états zéro. (cf. Tableau 18)

► Circulaire de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement du **27 août 1999** relative à la prise en compte de l'effet de serre dans les CPER

La circulaire rappelle que les CPER, du fait de leur caractère pluriannuel et interministériel, sont un outil privilégié pour la mise en œuvre des engagements souscrits à Kyoto. Dans ce cadre, la négociation doit être conçue « *comme exercice pédagogique de coresponsabilité dans la maîtrise de l'effet de serre et de prises de décision respectant à minimum, le principe de précaution.* » Cette circulaire arrive très tard dans le processus de conception des contrats de Plan.

► Circulaire du Premier ministre du **25 août 2000** relative à la mise en œuvre de l'évaluation pour les procédures contractuelles pour la période 2000-2006

Elle définit le champ de l'évaluation, englobant en plus des CPER les contrats de ville, d'agglomération et de pays, et ceux conclus avec les Parcs Naturels Régionaux. L'objet de l'évaluation est de *"mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés",* les priorités définies par les circulaires du 11 mai et du 27 août 1999 étant l'emploi, la solidarité et le développement durable, ainsi que l'impact sur l'effet de serre. Pour l'organisation de l'évaluation concomitante à la mise en oeuvre des actions engagées, est prévue « *la construction d'indicateurs* » devant notamment permettre « *un meilleur pilotage de la procédure de gestion et d'exécution des contrats de plan.* » La sélection d'indicateurs d'alerte est également prévue.

« *Cette approche doit permettre, tout à la fois, d'apporter un soutien aux régions qui se sont jusqu'ici peu engagées dans le travail d'évaluation, et d'améliorer l'appui méthodologique mis à la disposition des collectivités qui sont plus familiarisées avec la procédure. Elle assurera également une meilleure articulation de l'évaluation des contrats de plan Etat-région et des programmes communautaires. Enfin, elle pourra conduire les régions à envisager d'évaluer des domaines jusqu'à présent peu explorés.* »

► Circulaire de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement aux préfets de région du **20 août 2001** relative à l'évaluation à mi-parcours des CPER et des Docup et du suivi environnemental des programmes

Cette circulaire, plus opérationnelle, propose un dispositif permettant d'effectuer une première synthèse à mi-parcours des programmes (2003) et de servir de base à leurs évaluations finales. Concernant la prise en compte de l'environnement, la démarche s'appuie sur trois sources de données :

- le ***Profil Environnemental Régional*** (le PER, diagnostic environnemental permettant de dégager les enjeux stratégiques de chaque région), devait normalement être réalisé en accompagnant la construction et la rédaction des CPER,
- **l'évaluation *ex ante* des programmes** telle qu'elle devait être réalisée préalablement à la signature des CPER et à l'envoi des DOCUP.
- la mise sur pied d'un « ***tableau de bord de suivi des actions à impact environnemental*** », comprenant à la fois le « *suivi des programmes environnementaux* et le *suivi des effets sur l'environnement des autres programmes* ». C'est la démarche OSEE ("*Outil de suivi pour l'évaluation environnementale*"). La fin de la circulaire est consacrée à ce point. Elle invite à identifier « *les programmes à finalités autres qu'environnementales, dont les effets attendus sur l'environnement sont identifiés comme suffisamment importants pour devoir être impérativement suivis* » et termine en suggérant d'« *éventuels critères d'éco-conditionnalité* »[1].

[1] « *L'évaluation ex-ante vous aura permis, en liaison avec les services de l'Etat concernés, de sélectionner les mesures et actions à suivre, d'identifier les effets et de sélectionner les indicateurs pertinents et les éventuels critères d'éco-conditionnalité au regard des enjeux environnementaux de la région ou des territoires.* »

De multiples circulaires, quelques peu vagues, parfois contradictoires, semblent former un ensemble de préconisations plutôt hétérogènes. Les premiers textes affichent de grandes ambitions, et, au fur et à mesure, celles-ci déclinent au profit d'un pragmatisme minimal. Au final, si la nécessité d'intégrer le développement durable aux contrats est affirmée, l'évaluation de cette intégration est essentiellement pensée sous ses formes environnementales.

Sur le plan du contenu de la planification, l'Etat insiste sur une *réorientation plus qualitative des investissements*, notamment en ce qui concerne les réseaux de transport, de loin le poste budgétaire le plus important des CPER : « *L'Etat encouragera les modes alternatifs aux déplacements routiers, l'intermodalité des transports, le rééquilibrage vers le ferroviaire, et les voies navigables. Les projets d'infrastructures routières ne pourront plus demeurer l'axe principal des contrats de plan.* »[1] Selon la circulaire du Premier ministre, les CPER doivent être des instruments au service d'un « *autre type de développement, inscrit dans la durée* ». Cette définition elliptique et restrictive « *inscrit le développement durable comme une règle incontournable de la contractualisation au risque de "gadgétiser" le développement durable* » (Cascalès, 1999 : 385). La circulaire du 1er juillet 1998 complète cette définition en insistant sur le caractère adapté et ascendant de la démarche, ainsi que sur l'aspect de maîtrise et de contrôle des choix et des actions entreprises, grâce aux systèmes d'évaluation devant permettre un choix plus clair et mesuré et un pilotage plus efficace des investissements : « *Les contrats Etat-Région doivent permettre la mise en œuvre d'un développement à caractère durable, respectueux des acteurs et des habitants, fondé sur une utilisation pérenne des ressources naturelles, la recherche de la qualité environnementale (eau, air, sol, biodiversité, …) et la prise en compte de l'impact des politiques envisagées sur le territoire.* » Une sélectivité dans les choix de l'Etat est souhaitée. Cette circulaire incite à « *plus de rigueur dans la contractualisation et dans les choix stratégiques de l'Etat* », et notamment à choisir des objectifs « *jugés essentiels, donc limités en nombre* ».

Pour ce qui est des modalités de préparation des CPER 2000-2006, elles pourraient se résumer à ces deux *leitmotiv* : développer la concertation et anticiper l'évaluation. La circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998 n'annonce-t-elle pas que « l'*amélioration du suivi et de l'évaluation des contrats de plan figure parmi les principales mesures à mettre en œuvre* » ? L'évaluation doit être renforcée grâce à plusieurs mesures : les crédits réservés à la contractualisation devront avoir une identification spécifique au sein de chaque article budgétaire ; l'évaluation des opérations financées au titre des CPER figurera dans le contrat même et des crédits lui seront réservés (0,006 % du montant total) ; l'évaluation est prévue dès la rédaction des contrats et les préfets doivent dans le cadre de leur stratégie de l'Etat en région affecter à chacune des politiques proposées « *un objectif spécifique, exprimé, si possible, en termes de résultats recherchés* ». Enfin, le principe d'évaluation à mi-parcours est formalisé, afin de permettre au besoin une réorientation des programmes, accentuant ainsi, au moins sur la forme, la mise en concordance des CPER avec les programmes européens, également soumis à un bilan d'exécution à mi-parcours.

La circulaire du 11 mai 1999 diffusée aux préfets est plus spécifiquement consacrée au

[1] La lettre de la Datar n°166, été 1999, p.6

développement durable. Elle peut paraître quelque peu déconnectée tant elle arrive tardivement par rapport à l'avancement des négociations en régions. Elle a néanmoins le mérite de préciser l'approche retenue par le ministère de l'Aménagement, en introduisant « *une démarche permettant de vérifier, autrement que par une clause de style, l'adéquation et l'efficacité des politiques, programmes et projets au regard de cette conception du développement* ». Sur le plan de la méthode, elle se veut opérationnelle et fournit une liste de critères en vue de la mise en place d'indicateurs et d'un processus d'évaluation (cf. Tableau 18). Ces critères développent particulièrement les aspects environnementaux avec des indicateurs mieux précisés et placés à part des autres facteurs économiques et sociaux.

Tableau 18 : Les champs de l'évaluation selon la circulaire du 11 mai 1999

Elaborer une grille d'analyse pour le développement durable	**Conforter les performances environnementales**
• dimension temps • dimension territoriale • facteur social • dimension économique • gestion • concertation et participation • mesures, suivi et planification	• occupation et utilisation des sols • déchets • risques • eau • air • maintien de la biodiversité • modes de vie
Adopter des indicateurs de suivi des politiques	
• transports • espaces naturels et ruraux	• énergie • enseignement et recherche

Source : *circulaire du MATE du 11 mai 1999*

L'approche retenue porte donc principalement sur l'amélioration des méthodes de choix des actions publiques, grâce à la mise en place de systèmes de diagnostics élargis des territoires (notamment avec le *Profil Environnemental Régional*) et d'évaluations fiables des actions à entreprendre (grille d'analyse et indicateurs). Ces systèmes d'évaluation sont conçus ici autant comme aide à la décision que comme outil de pilotage, de suivi et de bilan.

Cependant, si des efforts de clarification méthodologique apparaissent nettement, les différents textes sont beaucoup moins explicites sur la manière de mettre en œuvre ces outils. Les diverses préconisations forment alors un ensemble hétérogène, bien plus à voir comme un idéal indiquant une direction à suivre que comme des objectifs fermes et obligatoires. Le dispositif français, en proposant un processus idéal (PER, évaluation *ex ante* et mise en place d'un tableau de bord avec des indicateurs de suivi) apparaît moins contraignant, davantage sur le ton de la suggestion que le dispositif européen. La troisième section de ce chapitre, entièrement consacrée à l'analyse des systèmes régionaux d'évaluation, présente des éléments permettant de comparer partiellement les adaptations régionales par rapport à ce dispositif proposé par les textes.

Synthèse des injonctions juridiques et procédurales : développement durable, évaluation, coordination et concertation

Le cadre de l'exercice de planification à venir est bien à l'origine défini par les niveaux supérieurs (Etat et Europe) alors que le niveau régional doit anticiper la forme de cet exercice. Les deux niveaux supérieurs ne sont pas indépendants et les orientations européennes ont un pouvoir d'influence certain sur les exigences nationales. L'Etat définit ses propositions en partie par rapport à celles de l'Europe. Le couplage jusqu'alors inédit des deux calendriers, européen et national, renforce bien entendu ce phénomène souhaité de mimétisme, déjà existant auparavant.

SYNTHESE DES PRINCIPAUX ELEMENTS JURIDIQUES ET PROCEDURAUX ENCADRANT LES PROCEDURES DE PLANIFICATION REGIONALE

► L'objectif de développement durable est clairement affiché comme une priorité générale chapeautant tout l'exercice de planification, dans un grand mouvement visant à en faire le plus grand dénominateur commun de l'action publique sans qu'un contenu réel soit précisé, au-delà d'une transversalité attendue, d'une réconciliation entre les dimensions économiques, sociales et écologiques et d'une concertation souhaitée. Dans ce sens, les textes français insistent sur la nécessité d'identifier les besoins régionaux et d'apprécier l'intérêt de chaque projet à ses capacités de satisfaction des besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux.

- Au niveau de la Commission européenne, les quatre priorités qui se dégagent sont l'emploi, le développement durable, l'égalité des chances entre hommes et femmes et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).
- Au niveau du gouvernement français, les trois priorités affirmées sont l'emploi, le développement durable et la cohésion sociale[1].

► Les principales recommandations concrètes et contraignantes au niveau de la conception en vue de permettre la compatibilité entre ces programmes et le développement durable concernent le développement de systèmes de pilotage et de suivi, notamment par la mise en place de *dispositif d'évaluation*. Par rapport à la période précédente, ces dispositifs sont étoffés en ce qui concerne la période *préalable* (*ex ante*) et le domaine *environnemental*, avec notamment des diagnostics identifiant les enjeux régionaux spécifiques. Dans ce mouvement, un nouveau champ
est ouvert par le niveau européen : celui de l'évaluation en terme d'*égalité des chances entre les hommes et les femmes*.
La nature des contraintes est variable suivant les niveaux : très précises et obligatoires au niveau européen, elles apparaissent plus souples et plus suggestives au niveau national.

► D'autre part, un souci de *coordination* et de *cohérence* important est affiché pour faire correspondre entre elles les stratégies européennes, nationales, régionales et infra-régionales. Il se traduit notamment par l'articulation plus étroite entre CPER et Docup, que ce soit au niveau du calendrier, de l'architecture, du contenu ou des modalités de suivi. Pour la première fois, ces deux exercices de planification, européen et national, sont directement pensés conjointement.

► Enfin, ces textes appellent à une *transparence accrue*, par le développement de la concertation et de la consultation, sans que les moyens, matériels et temporels nécessaires apparaissent clairement.

B. L'analyse du temps : analyse comparative des calendriers

Après avoir observé les textes européens et nationaux, nous regardons ici plus

[1] Notons que seuls les deux premiers objectifs d'emploi et de développement durable se retrouveront sans cesse affirmés. Pour le troisième, la cohésion sociale et territoriale, il semble moins fortement exprimé et pourra ainsi disparaître de temps en temps et être remplacé à certaines occasions par la participation, comme ce fut le cas par exemple dans l'éditorial du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale de la lettre de la Datar de l'automne 1999 : « *Les crédits en jeu sont importants, les objectifs sont novateurs : l'emploi, le développement durable, la participation.* » Lettre de la Datar n°167

précisément comment est gérée la ressource temporelle par les niveaux suprarégioanux, c'est à dire comment sont organisés les calendriers de préparation des programmes.

Le tableau suivant (cf. Tableau 19) croise les calendriers du déroulement de la préparation et de la négociation des CPER et des DOCUP (il ne recouvre donc pas la diversité de tous les calendriers régionaux tels qui ont pu diversement s'agencer à partir de cette trame générale). L'observation des calendriers indique bien que les deux exercices se superposent avec de nombreuses périodes d'interaction :

- Le point de départ de la préparation des CPER au niveau central correspond à la diffusion des deux circulaires, respectivement du ministère de l'Aménagement et de l'Environnement (01-07-1998) et du Premier ministre (31-07-1998). Mais le "*signal de départ*" de la période de négociation à proprement parler est donné un an plus tard par les niveaux supra-régionaux dans un mouvement descendant mobilisant non plus seulement des *ressources réglementaires* (règlements et zones d'éligibilité pour les Fonds Structurels[1]) mais également des *ressources financières* (montants attribués à chaque Région en CIADT) et *temporelles* (délais à suivre).
- Pour la préparation du contenu de la programmation, le mouvement est d'abord initié dans le cadre des CPER et ensuite accompagné et soutenu par la préparation des DOCUP (objectif 1 puis objectif 2) qui suivent la préparation des contrats de Plan.
- Pour la construction et l'ajustement à proprement parler des programmes, le semestre de novembre 1999 à mars 2000 est largement partagé comme période d'intense activité aussi bien pour les CPER que pour les DOCUP. La concordance des calendriers peut alors permettre que joue à plein l'effet de synergie entre les deux dynamiques.

Le déroulement des contrats de Plan apparaît long et relativement compliqué, animé et interactif (va-et-vient multiples entre niveaux et entre acteurs), impliquant plus d'acteurs que l'exercice européen. Celui-ci semble plus ramassé (avec un seul aller et retour) et moins ouvert puisqu'il n'y a pas à proprement parler de négociation, l'Europe proposant des cofinancements pour des actions et des territoires sélectionnés.

[1] La période d'annonce des zones et critères d'éligibilité coïncident avec celle du CIADT : le 1er juillet 1999, la Commission décide des régions concernées par l'objectif 1, des plafonds de population pour l'objectif 2 et de la répartition des crédits engagés par Etat membre pour les 3 objectifs [*Décisions de la Commission du 1er juillet 1999 du n° C(1999) 1769 au n° C(1999) 1774, J.O. L 194 27.07.1999 pp.49-63*]. Rappelons que le règlement des Fonds structurels a été officiellement adopté par le Conseil le 21 juin 1999. Dans le même temps, sont adoptés des règlements précisant les modalités d'application des différents fonds participant à la politique de développement régional : FSE [*Règlement (CE) n° 1784/1999 du 12 juillet 1999*], FEOGA [*Règlement (CE) n° 1750/1999 du 23 juillet 1999*] et IFOP [*Décision C(1999) 1760 du 1er juillet 1999*] Pour l'objectif 2, les zones concernées sont connues plus tard (entre décembre 1999 et juillet 2000), en mars 2000 pour la France [*Décisions C(2000) 553 du 7 mars 2000*], le calendrier d'élaboration des programmes européens commence donc par les programmes au titre de l'objectif 1 et enchaîne ensuite sur les programmes au titre de l'objectif 2.

Tableau 19 : Comparaison des temporalités des deux procédures de planification programmative : CPER et DOCUP

Calendrier des Contrats de Plan Etat-Région

	Phase d'encadrement	
Juillet 1998	**Circulaires du Premier ministre et du MATE**	
	Phase de concertation	
Elaboration Juillet à décembre 1998	**Stratégie de l'Etat en Région** [Préfets, Conf. Adm. Régionale, Datar et administrations centrales – CIADT du 15/12/98]	**Projet de territoire régional** [Conseils régionaux, consultation des CESR, des collectivités territoriales et des acteurs régionaux]
Consultation Janvier à avril 1999	Consultation des Régions sur les CPER et les SSC	Envoi pour information des Stratégies de l'Etat [Conseil Régionaux, CESR, CRADT]
Avril 1999	**Plan d'action synthétique** résumant les priorités de l'Etat et de chaque Région	
Mai-juin 1999	propositions financières [ministères]	Résultats des consultations régionales [Datar]
Juillet 1999	**Enveloppes budgétaires** gouvernementales pour chaque Régions [13,9 milliards d'euros] et **mandats de négociation** des préfets [Datar - CIADT du 23/07/99]	
	Phase de négociation	
Septembre à décembre 1999	**Négociation** [Préfets de région et présidents des Conseils Régionaux] **Rapport** de négociation [mi-octobre 1999] **Attribution d'une seconde enveloppe** gouvernementale [2,95 milliards d'euros] par rapport aux priorités régionales exprimées [réunion des ministres du 22/11/1999] **Validation** de la négociation [Datar - CIADT & Assemblées régionales]	
phase de signature		
Janvier à juillet 2000	**Votes** des CPER par les assemblées régionales [s'échelonnant du 16 décembre 1999 pour la Martinique au 29 mai 2000 pour l'Auvergne] et **signatures** des CPER par le Préfet de région et le président du Conseil Régional [s'échelonnant du 13 janvier 2000 pour Poitou-Charentes au 28 juillet 2000 pour l'Auvergne]	

Sources : Association Nationale pour le Développement des Territoires (2000), La lettre de la Datar 165 mars 1999, www.datar.gouv.fr

Calendrier des Fonds Structurels

Phase d'encadrement	
Mars 1998	**Règlement en discussion** (Com (98) 131 final) avant validation définitive
Juin 1999	**Règlement portant disposition générales sur les Fonds Structurels**
Phase de consultation et de négociation nationale du zonage	
Septembre - Octobre 1999	**Circulaire** du 9/09/99 fixant les plafonds de population éligible par région **consultation** des élus par les préfets de région propositions régionales et harmonisation en vue d'une **proposition nationale**
Novembre - décembre 99	Présentation du **projet national de zonage** et avis de la Commission européenne
Phase de préparation en région	
Janvier - mars 2000	**Préparation** des Docup [piloté par les Sgar, en partenariat avec les services de l'Etat et en lien avec les collectivités territoriales]
Phase de validation	
15 mars 2000	Projets de Docup **transmis à la Datar**
30 avril 2000	Projets de Docup **transmis à la Commission**
Décembre 2000	**Approbation** formelle par Bruxelles des Docup objectif 1
Mars 2001	**Approbation** formelle par Bruxelles des Docup Objectif 2

Sources : La lettre de la Datar 167 automne 1999 p.6, www.datar.gouv.fr

B. 1. Le calendrier des CPER : un retard chronique, un engagement budgétaire freiné

A l'origine, la préparation, la négociation et la signature des quatrièmes contrats de plan devaient s'échelonner entre juillet 1998 et janvier 2000. La circulaire du 1er juillet 1998 prévoyait que les ministères déterminent leurs propositions techniques et financières entre le 15 mars et le 15 avril 1999, mais le calendrier de préparation a pris du retard. Les premiers cadrages financiers ainsi que les mandats de négociation ne seront fixés que lors du CIADT du 23 juillet 1999. Et l'annonce définitive des enveloppes de l'Etat n'interviendra que lors du CIADT du 23 novembre 1999. *Alors que les négociations devaient se dérouler entre mai et décembre 1999, elles n'auront eu lieu pour l'essentiel qu'au premier semestre de l'année 2000*. C'est durant cette période que s'étalent les signatures des Conseils Régionaux. Cette situation pose bien évidemment problème quant à l'exécution des contrats[1].

B. 2. Le calendrier des Fonds structurels : un exercice descendant précisément encadré

Il n'y a qu'un seul mouvement ascendant, un aller-retour en tout (avec la diffusion préalable des règlements) pour la préparation des DOCUP, car la procédure européenne ne procède pas de la même logique, : c'est un accompagnement sélectif suivant des objectifs propres. Elle participe et s'intègre dans le mouvement de "l'aménagement à plusieurs", tout en restant dans le cadre de ses interventions spécifiques. Il y a association mais pas fusion avec les procédures nationales, par le simple fait de l'impossibilité structurelle et organisationnelle de proposer les mêmes aides à tous les Etats membres avec les mêmes conditions, et dans le même temps, de s'adapter et de se plier aux spécificités institutionnelles nationales et régionales de chaque pays. Face à la difficulté de développer des rapports de qualité avec un nombre élevé de partenaires, la solution choisie consiste à réglementer et à préciser les résultats attendus. La procédure encadrant les DOCUP est ainsi beaucoup plus précise sur le contenu et la forme attendus que pour les CPER.

Les textes européens précisent ce que doit contenir un DOCUP : un diagnostic de territoire comprenant l'état des lieux, un bilan des interventions communautaires antérieures et un bilan environnemental ; la définition des objectifs et la stratégie d'action déclinée en axes prioritaires et mesures (et sous-mesures) (avec pour chaque mesure : titre, description, buts et objectifs globaux, bénéficiaires envisagés, pondération financière approximative) ; ainsi qu'un plan de financement et les dispositions de mise en œuvre et de suivi et, en annexe, une description de l'évaluation *ex ante* menée. Les conditions précises de mise en œuvre de chaque mesure est ensuite précisée dans le complément de programmation. Les Docup et les compléments de programmation sont élaborés sous l'égide de l'autorité de gestion du programme dans le cadre d'un partenariat régional pour les objectifs 1 et 2. En France, c'est l'Etat qui a la charge de ces programmes et leur élaboration en région est confiée aux SGAR.

Ainsi, la procédure européenne est beaucoup plus imposée et rigide (de fait) et moins interactive, par l'éloignement entre les niveaux contractants comme par le nombre élevé

[1] Alors que l'allongement d'une année (1999) de la durée des troisièmes CPER devait permettre de mieux réaliser les engagements pris par l'Etat, le taux d'exécution a été faible et les crédits n'ont pas été entièrement consommés ; pour l'année 2000, du fait de la signature tardive des contrats et du fait que certains crédits n'ont pas été prévus par la loi de finances pour l'année 2000 (comme ceux pour les actions d'animation des territoires), l'engagement des crédits restera minime.

de contrats particuliers à suivre[1].

L'analyse des calendriers indique des degrés de prévisions variables suivant les procédures : le cadre d'attribution des Fonds structurels apparaît plus précis que celui des CPER. De la même manière, la procédure des contrats de Plan semble plus "ouverte", plus interactive entre niveau régional et niveau supra-régional. Ces différences ne sont guère surprenantes étant donné les différences de nature entre la politique européenne (logique de co-financement unilatéral) et la politique nationale (logique contractuel -co-financement bilatéral-). Enfin, le calendrier des CPER contient dès sa conception des délais difficilement tenables et impose ainsi une certaine urgence dans la conduite de la procédure. Cette urgence ne facilitera guère les travaux approfondis de réflexion et d'intégration du développement durable dans les programmes.

B. 3. Les calendriers des CPER et des DOCUP dans le cadre général de la planification : une inversion systématique entre prescription et programmation ?

En resituant le déroulement des deux procédures dans le cadre plus large du système français de planification, un décalage, voire une inversion des calendriers apparaît entre, d'une part, les documents de *planification indicative* (*Schémas de Services Collectifs* -SSC- et *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire* -SRADT-), et d'autre part, les programmes de *planification programmative* (CPER et DOCUP) devant suivre et servir en actes les orientations fixées par les premiers (cf. Tableau 20).

Les nouveaux CPER devaient participer à la mise en œuvre des politiques d'aménagement énoncées par la LOADDT (SRADT et SSC) et s'affirmer comme des outils de cohérence entre les politiques publiques (cadre temporel élargit à sept ans et simultanéité avec la politique régionale communautaire). Malgré certaines disparités locales, la mise en cohérence des deux procédures, grâce au calendrier commun, sera effective et participera à une meilleure lisibilité de l'action publique, de nombreuses actions se retrouvant du DOCUP au CPER.

Par contre, les concordances prévues entre les procédures de planification par le dispositif législatif inscrivait les contrats de Plan en aval des documents "directeurs" (SSC et SRADT), dans un souci de cohérence. Mais le vote tardif de la loi Voynet et un calendrier serré n'ont guère permis de respecter des échéances sans doute peu réalistes. Il y a eu un inversement entre l'approbation des documents de planification indicative et la signature des programmes de planification contractualisée. De ce fait, les *Schémas de Services Collectifs* apparaissent déconnectés des CPER, leur entrée en vigueur intervenant plus d'un an après la signature des contrats.

[1] Pour la seule France (hors DOM & TOM), pas moins de vingt-sept DOCUP devaient être appréciés et validés par la Commission européenne : Vingt-et-un DOCUP au titre de l'objectif 2 (les 21 Régions métropolitaines) et six au titre de l'objectif 1 (un pour chaque département d'outre-mer et un pour les deux régions en soutien transitoire, Nord-Pas-de-Calais et Corse).

Tableau 20 : La planification « collaborative », déroulement des différents exercices de planification programmative (CPER & FS) et indicative (SSC & SRADT)

	mi 1998	***1998/99***	***mi 1999***	***1999/2000***	***mi 2000***	***2000/2001***	***Mi 2001***	***2001/2002***
Planification programmative								
CPER	Circulaires	Préparation		Négociation	Vote et signature			
DOCUP			Règlement	Zonage et préparation	Validation			
Planification indicative								
SSC			LOADDT	Cadrage national et contribution régionale	Projet de schémas	Consultation régionale et nationale	Rédaction finale	
SRADT						Réflexions et avancements variés[1]		

Abréviations : CPER : Contrat de Plan Etat-Région, DOCUP : Document Unique de Programmation, SSC : Schéma de Service Collectifs, SRADT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire

Le basculement des calendriers entre *planification indicative* (SSC, SRADT), censée fixer les grandes orientations stratégiques, et *planification programmative* (CPER et Docup), censée mettre en acte ces orientations, indique une inversion des temporalités qui interroge car cette déconnexion semble récurrente entre génération de CPER (*Cf. chapitre 2*). Cette inversion entre exercice de réflexion stratégique et exercice de programmation ne semble guère propice à des traductions locales et une intégration sereine des principes de développement durable dans les programmes.

Un moment privilégié d'analyse du Système d'Aménagement Régional

Dans la pratique, s'il y a inversion des calendriers entre *planification indicative* et *planification programmative*, il n'y a pas pour autant séparation des exercices, mais bien au contraire, une certaine fusion. Ainsi, les services régionaux comme les services de l'Etat en région ont mis à profit les efforts de prospective et de réflexion stratégique déployés pour les CPER pour l'établissement des autres documents de planification. Les diagnostics régionaux n'ont pas été réalisés une fois pour le CPER, une fois pour le DOCUP, une fois pour les SSC, une fois pour le SRADT, etc. Toutes ces activités se sont confondues au niveau régional dans un effort unique. L'année 1999 représente à ce titre une période d'une formidable densité du point de vue de l'activité et de la production du système politico-administratif régional (diagnostics des situations régionales, bilans des actions passées, réflexions stratégiques et prospectives autour d'un projet d'avenir régional partagé).

Et cette forte animation induite par la conjonction de plusieurs procédures se traduit par une activité interservice et des coopérations interinstitutionnelles principalement entre les

[1] Des données obtenues en mai 2003 concernant l'état d'avancement des SRADT indiquaient un degré de réalisation très variable, avec une tendance nette à un retard généralisé par rapport au calendrier prévu par la loi. Ainsi, seulement trois SRADT étaient récemment existants à cette période (Languedoc-Roussillon, Auvergne et Bourgogne), cinq Régions s'étaient dotées de "*projets régionaux*" (Centre, Poitou-Charentes, Limousin, Lorraine, Ile-de-France) et neuf SRADT étaient en cours d'élaboration (PACA, Alsace, Picardie, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Aquitaine, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire).

Conseils Régionaux et les services de l'Etat en région, ceci afin de préparer les différents exercices. C'est donc un *moment charnière tout à la fois de bilan, de diagnostic et de prospective*, où l'ensemble du *Système d'Aménagement Régional* se met en intense activité. C'est un moment privilégié pour le chercheur pour observer l'activité des différentes composantes du SAR et les éventuels réajustements entre acteurs en son sein. C'est aussi un moment particulier où les acteurs du SAR expriment leurs stratégies de développement dans le but de produire une représentation partagée de l'avenir régional. Le discours sur le développement durable peut alors servir de catalyseur à ces réflexions et permettre d'observer plus précisément les différentes perceptions de l'avenir régional en présence.

Ces éléments confortent le choix d'étudier la conception des CPER en tant que scène privilégiée des pratiques de l'aménagement régional "à plusieurs", où peuvent s'observer les interactions entre la diffusion de la problématique du développement durable et le fonctionnement du *Système d'Aménagement Régional*.

C. Le déroulement effectif de la préparation et de la négociation des contrats de Plan du côté de l'Etat

Pour observer cet aspect, nous analyserons d'abord la chronologie de la répartition des crédits de l'Etat central et ensuite les "marges de manœuvre" laissées aux services déconcentrés. Ces deux points illustrent des modalités de négociation mis en œuvre par l'Etat central et ses services déconcentrés.

C. 1. Une distribution éclatée des crédits de l'Etat

Les grandes orientations à suivre pour les quatrièmes contrats de plan, qualifiés « *d'opération de mise en cohérence des politiques publiques* »[1], sont définies lors du CIADT du 15 décembre 1998. Il y est décidé que 16 milliards d'€ seront consacrés à ces nouveaux CPER, dont 13,7 milliards consacrés aux priorités gouvernementales : « *la promotion d'un développement durable, la lutte contre le chômage et la réduction volontariste des inégalités régionales persistantes* »[2], et 2,3 milliards destinés « *à prendre en compte les autres priorités que les régions feront valoir* ».

Finalement, les montants des enveloppes consacrées à chaque région ainsi que le contenu des mandats de négociation confiés aux préfets seront fixés lors du CIADT du 23 juillet 1999 à Arles, qui marque le début de la phase active de négociation. 1,5 milliards sont laissés disponibles pour adapter l'enveloppe de l'Etat aux priorités que les Régions feront valoir, crédits auxquels s'ajoute une deuxième enveloppe de 2,3 milliards d'€, débloquée lors du CIADT du 23 novembre 1999. Au final, l'Etat se réserve 3,8 milliards d'€ pour répondre aux priorités des Régions, et le montant total de sa contribution aux CPER s'élève à 18,3 milliards d'€[3]. Ces crédits sont répartis durant l'automne 1999 et l'hiver

[1] Circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998

[2] La lettre de la Datar n°166, été 1999, p.6.

[3] Cette enveloppe sera portée ultérieurement à 18,9 milliards d'€ avec les avenants aux CPER destinés à venir en aide aux Régions touchées par la marée noire de l'Erika et la tempête de fin 1999. Ces avenants d'une durée de 3 ans ont été décidés lors du CIADT du 28 février 2000.

2000, accompagnant les négociations en régions.

Tableau 21 : Chronologie de la répartition des crédits de l'Etat, une annonce en plusieurs temps

CIADT	Enveloppes	TOTAL
décembre 1998	Annonce de 16 MM d'€ pour les CPER.	16
juillet 1999	14,5 MM d'€ sont répartis. 1,5 MM d'€ sont laissés disponibles.	16
novembre 1999	"Seconde enveloppe" de 2,3 MM d'€ pour les Régions, soit un total d'environ 3,8 MM d'€ réservés en principe aux priorités régionales.	18,3
février 2000	Avenants "Tempêtes et marées noires" de 0,5 MM d'€	18,9

L'Etat s'est donc réservé plus de souplesse dans la négociation en annonçant le total de ses montants consacrés aux CPER en deux temps, désamorçant ainsi plus facilement les "montées au créneau" des nombreuses régions qui n'ont pas manqué de se sentir lésées par la première affectation des crédits étatiques jugée insuffisante face aux défis à relever.

L'annonce en deux temps des crédits de l'Etat peut donc être considérée comme une *stratégie anticipative* illustrant un pseudo dialogue entre les élus régionaux et le niveau central (1ères enveloppes CPER "priorités Etat" / 2èmes enveloppes CPER "priorités régionales" revue à la hausse)[1].

Parmi les crédits de l'Etat, une enveloppe de 800 millions d'€ (contre 140 millions pour les contrats précédents) est prévue pour le financement des *grands programmes interrégionaux* : *conventions interrégionales de massifs*[2], programme "*Après-mines*"[3], p*lan Loire* et *plan de sauvegarde du Mont Saint-Michel*. L'Etat a par ailleurs réservé 2,9 milliards d'€ pour des *grands programmes d'infrastructures hors contrats de plan* : construction de grandes infrastructures ferroviaires (comme le TGV Est ou la ligne *Paris-Orléans-Limoges-Toulouse*) ou routières (comme la route "*Centre Europe Atlantique*"). Les crédits alloués par l'Etat sont officiellement présentés comme étant en augmentation (Datar, 2002 : 29). Cependant, cette lecture n'est pas si évidente. Outre la complexité due à la multitude d'intervenants, le manque de données harmonisées et la difficile comparaison entre les générations de CPER et entre chaque CPER[4], le rapporteur pour le Sénat dément cette évolution qu'il estime comme étant plutôt à la baisse par rapport aux engagements souscrits lors de la génération précédente, une fois les montants ramenés à valeur constante et aux nombres d'années pour lesquels les contrats ont été souscrits[5] (André, 2000 : 331-332).

---

[1] *« La méthode employée par le gouvernement paraît avoir permis de désamorcer toute crise grave. » p.*6 *in* La Gazette des Communes n° 1530 du 20/12/99, « *Contrats de plan : les régions jouent le jeu, sans être dupes* »
« Cette tactique habile aura sans doute permis d'ajuster les financements aux besoins, et d'éviter ainsi les traditionnelles demandes de « rallonge » qui n'auraient pas manqué de se faire jour si le montant avait été annoncé en une fois. » p.18 *in* La Gazette des Communes n°1558 du 10/07/2000, *« Contrats de plan 2000-2006 »*

[2] Les conventions interrégionales de massif sont au nombre de cinq et concernent les Régions suivantes : Massif central : Auvergne, Rhône-Alpes, Limousin, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ; Alpes : Rhône-Alpes et PACA ; Jura : Rhône-Alpes et Franche-Comté ; Vosges : Lorraine, Alsace et Franche-Comté ; Pyrénées : Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Aquitaine.

[3] Le programme « Après mines » concerne les Régions Nord-Pas-de-Calais et Lorraine.

[4] Chacun pouvant recouvrir une configuration et une présentation spécifiques, en intégrant ou non les autres partenaires, qui sont parfois également signataires du contrat, en faisant apparaître ou non des conventions particulières (avec l'Ademe, la SNCF, etc.) plus ou moins intégrées au contrat de Plan.

[5] Le rapporteur compare les montants prévus par l'Etat pour les deux générations de CPER en actualisant ces

Tableau 22 : Récapitulatif des différentes enveloppes budgétaires de l'Etat en millions d'€ consacrées ou associées à la négociation des contrats de Plan 2000-2006

Total CPER "stricts" (volet régional + volet territorial) [annonce des budget - CIADT 15/12/1998 – Répartition en 2 temps - CIADT 23/07/1999 & CIADT 23/11/99]	Programmes interrégionaux [CIADT 23/07/1999 & 23/11/99]				Avenants Marée noire et tempêtes [CIADT 28/02/2000]	**Total CPER**	Programmes d'infrastructures **hors contrat de Plan**	
	Plan Loire & programme Mont St Michel	Conventions de massifs (Massif central, Alpes, Jura, Vosges, Pyrénées)	Programme "Après mines"	RN 12 & RN 154				
	151	456	192	29			TGV Est	1 220
							GPV	762
							RCEA	346
							RN 19	183
							Saône-Rhin	150
							Port 2000	111
							Ligne POLT	61
							Patrimoine antique	46
							Tunnel de Toulon	30
							Electrification Vosges	11
17 510	**828**				**580**	**18 918**		**2 920**

Abréviations utilisées : RCEA : route « Centre Europe Atlantique ; Ligne POLT : ligne ferroviaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse ; GPV : Grands Projets de Ville, CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

Source : Datar (2002)

Outre les débats de chiffres, l'observation des différentes enveloppes budgétaires de l'Etat montre bien un *morcellement* des budgets nationaux consacrés aux contrats de Plan et à la politique nationale d'aménagement. Le poids des enveloppes "hors CPER stricts" et "hors Plan" vient considérablement modifier et opacifier les calculs de répartition opérées à partir des crédits initiaux (elles représentent un cinquième du volume total). Ces différentes enveloppes "hors CPER strict" constituent une réserve financière pour l'Etat, dégageant ainsi des marges supplémentaires de négociation et de compensation, notamment avec l'importance de l'enveloppe dédiée aux *Grands Projets de Ville* qui peut compenser ou se substituer à des dotations affectées dans le cadre des contrats d'agglomération ou de la politique urbaine. Plutôt qu'une scène unifiée de négociation, l'Etat en morcelant la répartition de ses crédits dans le temps et dans des programmes annexes participe à une *multiplication des scènes de négociation* rendant ardue toute mise à jour de négociation explicite entre Etat et Région.

La répartition complexe des crédits de l'Etat participe à une difficile lecture des négociations budgétaires. Des effets subtils de compensation entre budget CPER et hors CPER peuvent ainsi s'opérer au cas par cas sans qu'il soit aisé de les mettre en lumière.

C. 2. La place laissée à la préparation des stratégies régionales par les services déconcentrés de l'Etat : entre adaptation aux priorités centrales et consultation des priorités locales

Les *stratégies de l'Etat en région* devaient être élaborées au niveau déconcentré selon les orientations contenues dans les circulaires du 1er et du 31 juillet 1998, pour ensuite être

montants par rapport à l'inflation (8,4 % entre 1994 et 1999) et en ramenant ces engagements au prorata de la durée du contrat (de 5 à 7 années). Selon ce calcul en franc constant, les engagements initiaux de l'Etat se seraient repliés en volume de 6,1 % d'une génération à l'autre. (André, 2000 : 331-332).

examinées au niveau central lors de réunions interservices et interministérielles[1]. Les projets élaborés en région devaient donc être confrontés aux priorités des administrations centrales afin d'être "harmonisés", préalablement à l'ouverture de la concertation avec les élus locaux. Ensuite, pour les mandats de négociation délivrés lors du CIADT de juillet 1999, le Premier Ministre demandait aux préfets « *de mettre en œuvre les priorités de l'Etat, d'intégrer les premières orientations des Schémas de Services Collectifs, d'apporter leur soutien aux projets de pays et d'agglomérations, d'intensifier la mobilisation des initiatives locales, et de rechercher une meilleure articulation avec les fonds européens. Il leur est demandé de négocier des clauses de suivi et d'évaluation du contrat afin de pouvoir veiller à la concrétisation des projets. Chaque préfet a par ailleurs reçu des instructions spécifiques au regard de la situation de sa région.* »[2] Au niveau de la marge de manœuvre des services de l'Etat en région pour la répartition des crédits, les préfets ont eu, selon la Datar, la possibilité de modifier plus ou moins 10 % de leurs enveloppes ministérielles à l'exception de celles des routes et du Plan *Université du troisième millénaire*[3]. La réforme engagée renouvelle donc la procédure des contrats de Plan, la souhaitant plus cohérente et plus rationnelle, en renforçant l'élaboration déconcentrée et en laissant une plus grande place aux choix locaux, en écho aux vives critiques du principe des "noyaux durs" de la génération précédente[4].

L'autre point majeur est la réorientation souhaitée des crédits vers une utilisation plus qualitative. Ce changement est associé à l'objectif de développement durable, devant notamment guider les préfets dans leurs négociations : « *Dans chaque secteur le Gouvernement a demandé aux préfets de retenir dans la négociation les projets jugés les plus créateurs d'emploi, respectueux de la solidarité sociale et conforme à la notion de développement durable.* »[5] Une fois encore, l'injonction au développement durable est répétée, et, sans être réellement précisée, elle demeure formellement affichée (par les textes, les crédits, les calendriers, les dispositifs d'évaluation…).

Dans la suite de cette recherche, l'étude des traductions régionales du développement durable au cours de la contractualisation de la planification devra être effectuée en ne perdant pas de vue que cet exercice d'intégration dans les stratégies régionales est très encadré par les niveaux supra-régionaux.

---

[1] Les stratégies de l'Etat en Région sont des documents préparatoires à la contractualisation, regroupant l'ensemble des orientations nationales appliquées à chaque territoire régional. Les services de l'Etat en régions mènent des travaux de prospective régionale dans l'optique de proposer une stratégie de développement pour la période de programmation à venir (2000-2006). Les circulaires préconisent que les stratégies de l'Etat en régions soient élaborées après la consultation de tous les acteurs socio-économiques ainsi que tous les services de l'Etat en région. Le préfet de Région doit ensuite rédiger le document, le présenter à Paris en réunion interministérielle pour arbitrage et correction, pour ensuite le diffuser à l'ensemble des acteurs "concernés". Ce document sert de base aussi bien pour la négociation du CPER que pour l'élaboration des DOCUP. Il présente donc un reflet de la conception du développement régional des acteurs du côté de l'Etat.

[2] La lettre de la Datar n°167, automne 1999, p.2

[3] Selon les réponses de la Datar données à l'enquête du Sénat sur les CPER (André, 2000 : 309).

[4] Expression pour désigner les grands ensembles d'orientations étatiques pré-définies et non négociables (*cf. chapitre 2*).

[5] La lettre de la Datar n°168, hiver 2000, p.2

D. Le déroulement effectif de la préparation et de la négociation des CPER du côté des Régions : les reproches et les critiques persistent

Idéalement, la procédure de CPER préfigurerait l'avènement d'une « *démocratie procédurale* », où les décisions publiques seraient plus justes, plus lisibles et plus rationnelles, parce que longuement discutées, argumentées et soumises à la délibération d'une pluralité d'acteurs recherchant l'accord le plus large possible. Dans la réalité, de nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de cette forme de planification entre l'Etat et les Régions, sur son efficacité mais surtout sur son équité[1]. L'expression de ces critiques par les élus régionaux est aussi à voir comme des éléments participant à la négociation.

D. 1. Une négociation inégale

L'Etat, étant à la fois juge et partie, conserve indéniablement un certain avantage dans cet exercice de contractualisation et reste « *chef de file de la contractualisation* » (Cascalès, 1995 : 139). En effet, les CPER reposent sur des rapports de force politiques où l'Etat reste de fait en position dominante. Le déséquilibre de ces négociations est donc structurel : c'est une inégalité due à la participation même de l'Etat dans ces contrats, à la fois juge et partie (*cf. Chapitre 2*). Ce qui s'explique également par les origines mêmes des contrats de Plan, qui ne prévoyait pas une négociation entre partenaires égaux « *puisque les contrats de plan étaient l'application du plan national en région : dans cette logique, il convenait que l'Etat déterminât la majorité des actions à entreprendre.* » (Billet, 1997)

Rétrospectivement, tout le temps que les Régions ont mises à se constituer concrètement et institutionnellement, l'Etat a bénéficié d'une force de proposition déterminante au niveau de ses directions déconcentrées, face au déficit en moyens et en expertise dont souffraient structurellement les Régions naissantes. Cependant, au fur et à mesure que les Régions se sont développées et autonomisées et que les CPER ont été de moins en moins portés par un mouvement de planification nationale, l'inégalité entre les cocontractants s'est manifestée et exprimée de manière plus flagrante, d'autant plus soulignée par les discours d'un Etat prônant un partenariat et une transparence renforcée. En effet, le risque que le souci de cohérence de l'Etat ne se transforme en une préoccupation de dominance reste un écueil bien réel et persistant (Monédiaire, 1999).

D. 2. Une captation des ressources régionales au profit d'objectifs nationaux

Parmi les reproches faits à la procédure des CPER, il y a celui de l'amputation d'une certaine forme de liberté d'affectation des ressources financières régionales au profit de compétences exclusivement nationales[2]. De plus, l'Etat n'engage qu'une part restreinte de ses ressources dans les CPER (en tout, 10 à 15 % de sa capacité annuelle d'investissement

[1] Cf. notamment la lettre de mission du 2 février 1998 de Mme Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, à M. Chérèque.

[2] « *(…) la situation d'inégalité appréciable, tant dans la préparation des contrats que dans leur mise en œuvre, apparaît aujourd'hui inacceptable pour les régions. Celles-ci se sentent bernées par un Etat qui n'hésite pas à profiter de la contractualisation pour faire financer par les régions des actions qui relèvent de sa compétence exclusive.* » (Nakic, 1999 : 6)

civils), ce qui n'est pas le cas pour les Régions qui y investissent une partie bien plus importante de leurs moyens financiers (généralement de 20 à 30 % de leurs budgets)[1]. Ce reproche persistant à l'encontre de la contractualisation porte surtout sur le fait que l'Etat vienne « *faire son marché* » dans le budget des régions et fasse ainsi supporter des transferts de charge de l'Etat vers les régions et leurs fiscalités. Les élus dénoncent un pouvoir d'orientation des investissements de la part de l'Etat largement supérieur à sa participation financière.

« *Au total, comme le résument respectivement M. Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République, Président de la Région Auvergne, et M. Michel Delebarre, ancien ministre, Président de la Région Nord-Pas-de-Calais, «* L'Etat veut choisir les opérations, mais ne veut pas les financer *» et la contractualisation, telle qu'elle est conduite, permet à l'Etat de «* faire son marché *» dans le budget de collectivités locales. Ces transferts de charges ne sont pas sans conséquences. Présentant le contrat de plan 2000-2006, M. Michel Vauzelle, Président de la Région Provence-Alpes-Côtes d'Azur, estimait ainsi «* au minimum paradoxal qu'au moment où le Gouvernement annonce un important mouvement de baisse de la fiscalité, [la Région] soit contrainte de procéder à une hausse [de la fiscalité]… pour assurer le financement de projets relevant de la compétence de l'Etat *».* » André 2000 : 331

D. 3. Opacité, rigidité et verticalité

Certains élus régionaux, à l'instar de M. Jean-Pierre Raffarin, réclame une transparence accrue dans les modes de répartition des enveloppes régionales et l'affichage clair des sommes engagées par l'Etat.

« Il faut d'abord résoudre le problème de la transparence financière de la contractualisation : l'enveloppe « d'Arles », une enveloppe dite « deuxième rallonge » et une troisième enveloppe « hors contrat » relative à des projets interrégionaux liés au contrat. On accumule donc les enveloppes sans connaître -à l'exception de quelques initiés- ce qu'elles représentent exactement. Il appartient à l'Etat d'afficher clairement le montant des sommes en jeu. »

Jean-Pierre Raffarin, à l'époque Président du CR Poitou-Charentes et Président de l'Association des Régions de France, « *Ne pas vivre le contrat dans l'amertume…* » pp.9-10 in Pouvoirs Locaux n°43 IV/1999

D'autres, comme M. Josselin de Rohan, Président de la Région Bretagne, dénoncent la démarche verticale, descendante, imposée, centraliste de certains ministères.

« *Pour beaucoup de ministères, les directives sur le contenu des projets contractualisés ont été très centralisatrices. (…) Nous avons le sentiment que dans certains domaines, nous nous sommes heurtés à un mur, comme pour l'environnement, l'aménagement du territoire, l'enseignement supérieur et la recherche.* »

M. Josselin de Rohan, Président de la Région Bretagne, lors de son audition du 19 janvier 2000 par la délégation du Sénat à l'Aménagement et au Développement durable du Territoire

Parmi les critiques constatées lors de la préparation des 4ème CPER, le rapporteur pour le Sénat note les plaintes des Régions envers le dirigisme de certains ministères "*qui ne jouent pas le jeu*", à l'image de celui de l'Education Nationale et de la Recherche fréquemment cité[2].

[1] « *(...) malgré une liberté plus grande donnée aux régions, l'Etat peut encore peser, en accordant ou non des financements, sur les décisions des régions.* » (Billet, 1997 : 67)

[2] « *La logique des quatrièmes contrats de plan est toujours très centraliste. (...) les administrations centrales cherchent toujours* in fine *à imposer leurs propres choix, et s'appuient pour cela sur le déséquilibre de la négociation. Selon les Régions, cela serait notamment le cas du ministère de l'Equipement, et surtout du ministère de l'Education nationale et de la Recherche, ce dernier n'ayant aucunement joué le jeu de la négociation.* » (André, 2000 : 329)

D. 4. Les risques de détournement et de blocage de la décentralisation par « subsidiarité inversée *» et «* réticence culturelle *»*

Martin Malvy, Président du Conseil Régional Midi-Pyrénées, parlera de « *subsidiarité inversée* » pour les Régions contraintes à « *abonder la politique de l'Etat et donc à pallier les insuffisances des ressources de l'Etat* » engageant les collectivités hors de leurs compétences[1]. Michel Delebarre, alors Président de la Région Nord-Pas-de-Calais, y voit avant tout une « *réticence culturelle des fonctionnaires de l'Etat face à la décentralisation* »[2]. Cette situation, dans un contexte où les moyens des Régions ne cessent d'augmenter et où les ressources de l'Etat en région se sont affaiblies, crée une dépendance forte de l'Etat envers les collectivités locales : il ne peut plus entreprendre seul de mener à bien ses politiques territoriales. Le rapporteur pour le Sénat résumait ainsi la situation : « *Dans ces conditions, les Régions voient dans «* la posture régulatrice de l'Etat *» une tentative pour les administrations centrales comme pour les services déconcentrés, de conserver leur* ***pouvoir****.* » (André, 2000 : 57) « *La rigidité de l'Etat dans la négociation serait ainsi la conséquence de son impuissance financière, d'une part, le signe et le moyen du refus de la décentralisation par certaines administrations, d'autre part.* » (André 2000 : 345)

D. 5. Des critiques récurrentes mais un engagement obligé des Régions pour agir avec l'Etat

Au final, les Régions restent partagées sur le bien-fondé et la finalité d'un instrument par lequel l'Etat les oblige à participer à des infrastructures d'intérêt national (routes, enseignement spérieur), en limitant ainsi leur degré réel de liberté, d'action et de choix. Et elles n'hésitent pas à se faire entendre pour réclamer un rééquilibrage de la procédure entre les partenaires ni à s'unir pour essayer de peser plus face à l'Etat, par des alliances interrégionales par exemple. Cependant, la plus ou moins grande proximité politique entre l'exécutif régional et le gouvernement central détermine sensiblement l'entente et le bon déroulement du processus de négociation, et donc en partie la nature comme la virulence des critiques.

Mais, malgré une asymétrie structurelle, les Régions ont un intérêt institutionnel et financier évident à les signer, ce qu'elles ont d'ailleurs toujours toutes fait sans exception. Le gain de légitimité, l'élargissement possible de compétences et la position centrale que la procédure leurs confèrent sont autant d'atouts que les Régions ne peuvent pas délibérément abandonner. Cette relation contractuelle, bien qu'imposée et inégale, constitue cependant un facteur de renforcement du pouvoir local : les Régions ont donc toujours intérêt, vis-à-vis des tiers notamment, au maintien des CPER qui légitiment leurs actions en augmentant leurs compétences et en les imposant comme interlocuteur privilégié de l'Etat. Deux autres raisons liées à la logique de la contractualisation apparaissent aussi évidentes : ne pas signer, c'est admettre la défaillance et la médiocrité de

[1] Ce qui « *au lieu de poser clairement la question des compétences et d'identifier des responsabilités claires, permet de maintenir un* statut quo *au lieu d'avancer plus avant dans la décentralisation* ». Martin Malvy, Président de la Région Midi-Pyrénées, in Interrégions n°221, novembre 1998, p.20

[2] « *(...) comme l'indiquait M. Michel Delebarre, (...) les services de l'Etat ont beaucoup de mal à accepter une stratégie de développement local qu'ils n'ont pas déterminée.* » (André, 2000 : 57)

ses négociateurs ; et comment expliquer aux électeurs que l'on s'est volontairement privé des crédits de l'Etat ?[1] Ne pas perdre sa position privilégiée, ne pas refuser les subsides de l'Etat, ne pas négocier à son désavantage… Voilà des raisons essentielles qui expliquent la force de la démarche contractuelle, sa remarquable inertie "à faire ensemble" ainsi que l'inévitable autosatisfaction affichée par tous les contractants à l'issue de la négociation. La démarche contractuelle, *via* la négociation, même si elle fonctionne de manière asymétrique, porte en elle une inertie remarquable qui favorise l'action et l'engagement.

Et la mise en scène qui accompagne la négociation de ces procédures contractuelles ne débouche pas sur une plus grande ouverture, une plus grande lisibilité ou encore une plus grande participation. Bien au contraire, plus la négociation est montrée et plus les véritables tractations demeurent cachées. On serait alors, pour reprendre les mots de Jean-Pierre Gaudin, entre « *procédures théâtrales et délibération confinée* », (Gaudin, 1999 : 204 *et s.*) (*cf. chapitre 2*). Si la procédure est marquée par une remarquable inertie pour l'action, elle ne semble pas réellement en mesure de fournir un espace de négociation afin de débattre et de choisir le sens d'action collective.

[1] « *Le jeu de rôle de la négociation constitue ainsi un enjeu politique majeur pour les Régions. Pour asseoir leur légitimité et mobiliser leurs services, elles doivent montrer qu'elles sont capables d'arracher à l'Etat des concessions ou des programmes complémentaires de dernière minute. Ensuite, après la signature du contrat, elles doivent souvent se féliciter publiquement du résultat de la négociation, quand bien même elles en seraient insatisfaites* » (André, 2000 : 54).

Conclusion de la section I : le partage des compétences entre les contractants, les règles et les objectifs généraux pour les niveaux supra-régionaux, la déclinaison régionale et les conditions de mise en œuvre pour le niveau régional

En guise de conclusion, nous pouvons présenter comment se partagent les compétences à l'intérieur du processus de contractualisation : les règles, la gestion du temps et la définition des objectifs généraux pour les niveaux supra-régionaux, la déclinaison territoriale et l'élaboration des conditions de mise en œuvre pour le niveau régional (cf. Figure 9).

Que ce soit au niveau du Contrat de Plan ou au niveau des programmes européens, ce sont les niveaux supra-régionaux qui donnent les indications de départ formel de l'exercice ainsi que ses « règles du jeu »[1]. C'est donc *un mouvement quelque peu déséquilibré qui se dessine*, les échelons inférieurs recevant des consignes et des orientations à appliquer, et se retrouvant alors privé d'un pouvoir de proposition et d'initiative sur ces points. Naturellement, ils bénéficient par contre de la responsabilité de décliner stratégiquement et techniquement les objectifs généraux affichés, avec des marges de négociation "au cas par cas" (dans une plus forte mesure pour le Contrat de Plan que pour les programmes européens). Ils ont ensuite également la responsabilité de la mise en œuvre des programmes d'actions et des mesures retenues.

La maîtrise et l'encadrement du processus par les niveaux supra-régionaux déterminent bien évidemment en large partie les contenus régionaux donnés aux CPER et aux DOCUP, et expliquent aussi très largement les très fortes ressemblances, voire le mimétisme entre les contrats de Plan ou entre les DOCUP. Il y a naturellement un lien fort entre les modalités d'encadrement du *processus* et le *contenu* des programmes qui en découlent. L'éclaircissement des modalités d'encadrement de l'exercice par les niveaux national et européen est essentiel pour comprendre précisément et caractériser les phénomènes propres au niveau régional.

Le schéma qui suit (cf. Figure 9) essaie de mettre en avant les responsabilités et compétences de chacun des niveaux dans le processus étudié. Il montre clairement un partage des tâches : *les niveaux supra-régionaux encadrent, le niveau régional "remplit"* (en conjuguant régionalement les objectifs). Nous pouvons également remarquer que :

- *L'Europe semble bénéficier d'un pouvoir d'orientation de la déclinaison régionale plus important que l'Etat central* du fait de sa position : elle met à disposition des Fonds sans engager la Région dans une promesse de financement réciproque (logique de *programmation* : co-financement unilatéral). L'Etat en contractualisant et en cofinançant des actions avec la Région aurait donc *une marge de manœuvre moins large*, puisque la Région s'engage aussi financièrement et peut donc davantage se faire entendre (logique de *contractualisation* : co-financement bilatéral). Pour autant, il peut refuser de s'engager ou se désengager au cas par cas, mesure par mesure. Les procédures reflètent bien cette différence : alors que l'attribution des Fonds Structurels se déroule selon des conditions très précises, dans un mouvement vertical simple, très dirigiste, la construction des contrats de Plan apparaît plus interactive et moins rigide.

[1] Que ce soit "avant la contractualisation" avec l'envoi des circulaires au niveau national et la publication du règlement des Fonds Structurels au niveau européen, ou "pendant la contractualisation" avec le CIADT et l'annonce des enveloppes budgétaires par l'Etat central et la publication des conditions et des zones d'éligibilité par la Commission.

- *L'Europe bénéficie également d'une influence relative sur le niveau national*, qui a tout intérêt à rechercher un couplage optimal entre les deux procédures.
- *L'Etat central, en plus de multiplier ses partenaires, fractionne ses enveloppes* (répartition en deux temps…) et ajoute de nombreux financements hors Plan. Avantageux pour les négociations, ces stratégies participent à l'image d'une distribution diffuse des crédits, difficilement lisible. En multipliant les "effets d'annonce", ces stratégies illustrent ainsi la mise en scène de la négociation qui accompagne la généralisation des pratiques contractuelles dans l'action publique, telle que décrite par Jean-Pierre Gaudin (Gaudin, 1999) (*cf. Chapitre 2*). Elles aboutissent à l'émergence de "scènes" de négociation parallèles. Ce faisant, cette "mise en scènes", plutôt qu'éclaircir, brouille la lecture du déroulement effectif des négociations.
- *La Région et les services de l'Etat déconcentré bénéficient d'une marge de manœuvre essentiellement technique par rapport à la mise en œuvre du programme* (cadre d'évaluation, critères d'acceptabilité, déclinaison des sous-mesures dans le détail) grâce à un espace de mise en conformité technique relativement autonome et d'adaptation au contexte régional qui ne peut être fait par les niveaux supra-régionaux.

La difficile qualification juridique de l'engagement que représente la signature des contrats de Plan, sa nature hybride à la fois politique et juridique, voilà autant d'éléments ambigus qui participent à la formidable inertie pour l'action que contient la logique de contrats de Plan. Le corollaire de cette force pour l'action semble être une dirigeabilité restreinte, une maniabilité réduite de cette "machine à équiper et développer le territoire" que constitue les CPER.

Le développement durable apparaît comme un *leitmotiv* commun aux deux échelons supra-régionaux (France et Europe). Mais s'ils s'en réclament et prônent son intégration, ils n'avancent pas de contenus précis à la problématique mais plutôt un cadrage large et vague. Un détour par les dispositifs d'évaluation, renforcés pour cette génération de CPER, montre que la composante environnementale reste la plus développée et que l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, surtout introduite par la Commission européenne, constitue très largement le volet social du développement durable (*cf. Section III.*).

Figure 9 : Le partage des compétences dans l'exercice d'élaboration des CPER et des DOCUP

Compétence / Echelon territorial	**Règles de contractualisation** financement, conditions d'éligibilité et d'attribution des fonds	**Objectifs généraux** et domaines d'intervention finançables	**Temporalités de l'exercice** Choix du départ et de la durée	**Déclinaison régionale** Contenu stratégique p/r aux enjeux spécifiques	**Mise en œuvre opérationnelle** Architecture et cadre technique pour la mise en pratique des actions et l'organisation de l'évaluation
Europe (Commission et Parlement)	**Règlement des Fonds Structurels**	**Règlement des Fonds Structurels**	**Publication des zones éligibles**	**Pouvoir de validation/refus** p/r au contenu général du programme.[1]	**Évaluation et enveloppes** supplémentaires à mi-parcours
Etat (gouvernement et ministères)	**Circulaires**	**C.I.A.D.D.T.**	**C.I.A.D.D.T.** Répartition des enveloppes consacrées au CPER en 2 temps	**Pouvoir de correction** des propositions de l'Etat déconcentré + **pouvoir de se désengager** mesure par mesure p/r aux objectifs centraux	**Évaluation**
Etat déconcentré (services régionaux)				**Stratégie de l'Etat en région** **Rédaction du(des) Docup(s)**	**Rédaction du(des) complément(s) de programmation**
Conseil Régional	mais	**Commente** les orientations pas de réelle discussion ni	co-décision	**D.O.R.** Document d'Orientations Régionales **Rédaction Tome I du CPER**	**Rédaction du Tome II du CPER** Convention d'application (condition de mise en œuvre et de suivi)

Légende : Responsabilité principale de la compétence

[1] juge moins la déclinaison régionale des objectifs que le respect de grands équilibres entre domaines d'actions

L'analyse du processus de planification régionale par les niveaux supra-régionaux indique une imprégnation des discours officiels par le "slogan" du développement durable. Celui-ci se retrouve en effet bel et bien comme une référence répétée, un objectif général sans cesse affirmé mais jamais réellement explicité, détaillé, chargé de contenu, précisé sectoriellement… La référence au développement durable ne semble donc pas induire des différences notables concernant les "règles" procédurales encadrant l'élaboration des CPER, notamment en ce qui concerne les règles d'attribution des crédits nationaux ou les calendriers d'élaboration des programmes. Une des conséquences pratiques parmi les plus notables du discours sur le développement durable serait alors l'insistance particulière portée sur les dispositifs d'évaluation et de suivi des programmes (**section III.**).

Avant l'étude de ces dispositifs, la section suivante se propose d'observer les grandes tendances concernant le contenu à proprement parler des programmes de planification, notamment au regard de la répartition des crédits par région et par grands domaines d'action. Et, dans ce cadre, nous chercherons à identifier les influences éventuelles liées à la diffusion de la problématique du développement durable sur ces contenus (**section II.**)

SECTION II. ANALYSE NATIONALE DU CONTENU DE LA PLANIFICATION

Après l'étude des principaux facteurs conditionnant le déroulement du processus de contractualisation, c'est le contenu même des programmes finaux qui est analysé ici.

Cette analyse veut dégager les grandes tendances au niveau national, constituant le contexte général dans lequel est élaboré le CPER. Eclaircir ce contexte est indispensable pour bien observer les "histoires régionales". En analysant la production administrative formelle (les programmes en tant que documents) de l'ensemble des régions, nous comptons mieux saisir les grandes priorités respectives de l'Etat, des Régions et des autres partenaires ainsi que leurs capacités d'orientation du contenu des programmes.

L'analyse du contenu des programmes de planification au niveau national se heurte à des difficultés méthodologiques pratiques pour étudier et comparer les données s'y rattachant, difficultés que nous précisons ici. L'analyse du contenu des programmes est effectuée essentiellement à partir des crédits alloués par les différents partenaires aux différents secteurs d'intervention. Les crédits programmés sont étudiés suivant leur répartition régionale et leur contribution relative aux différents domaines d'action.

A. Les difficultés méthodologiques d'une analyse quantitative comparative des CPER et des DOCUP

A. 1. Des contrats à géométrie variable, une comparabilité réduite

Préalablement à toutes analyses des programmes, il est essentiel de préciser que malgré la matérialité des données (les programmes régionaux validés), leur analyse s'avère des plus

ardues, qu'elle soit qualitative ou quantitative, du fait de la diversité et de la variété des situations régionales et de l'incomparabilité entre les contrats de Plan qui en résultent.

D'une part, l'étendue des actions contractualisées dans chaque Région représente cumulativement une immensité difficile à appréhender avec précision. D'autre part, aucun CPER ne s'avère avoir la même forme mais tous contiennent des actions identiques car aucun modèle de présentation n'a été imposé[1]. Les présentations sont donc très variables, organisées soit par grands domaines d'intervention[2], soit autour de thèmes transversaux et de mots d'ordres mobilisateurs[3], soit un peu des deux[4].

Les contrats de Plan sont donc *tous pareils et tous différents*. Leur lecture provoque ainsi un sentiment étrange : les mêmes interventions se retrouvent d'une région à l'autre, dans des ordres variés, puisque les contrats sont tous écrits à partir d'un canevas identique (les champs ouverts à la contractualisation et les objectifs nationaux) ; et, bien que des spécificités territoriales apparaissent évidentes (les caractéristiques majeures des territoires régionaux, ruraux, agricoles, montagneux, ou au contraire urbains ou encore industriels…), il est très mal aisé de dégager au-delà de ces constatations triviales des orientations stratégiques claires et différenciées entre Régions : toutes veulent développer la société de l'information en permettant un plus grand accès pour tous à celle-ci, toutes veulent développer l'emploi etc. Ainsi, malgré cette souplesse laissée dans la rédaction des contrats, l'empreinte de la procédure même ainsi que les règles la régissant forment un puissant moule unificateur où, une fois passés les contrats, il est difficile d'en distinguer un d'un autre, spécificités territoriales majeures exclues. En l'absence de marges suffisantes, il n'apparaît donc guère d'orientations politiques clairement différentes. La similitude et le mimétisme entre CPER peuvent également être rapprochés d'une certaine "sociologie des rédacteurs", chaque CPER passant en effet par les services régionaux de l'Etat, en premier lieu desquels les SGAR, et par les ministères.

Les contrats de Plan sont par définition signés entre l'Etat et la Région. Mais au-delà de ce binôme minimal, l'agencement des autres partenaires, parfois associés jusqu'aux rang de co-signataires[5], est complètement libre et fluctuant : le nombre de cocontractants et la forme de chaque contrat sont donc à *géométrie variable*. Cette situation, souple et permettant

---

[1] « *Seule une présentation financière des crédits Etat en fin de document (dite « annexe IV ») est commune à tous les contrats.* » (Datar, 2002 : 46)

[2] Pour Midi-Pyrénées par exemple, le volet régional du contrat de Plan est divisé en dix axes couvrant les domaines suivant : transport, enseignement, emploi, agriculture, tourisme, culture, santé et social, jeunesse et sports, environnement, NTIC et montagne.

[3] Par exemple, le contrat de Plan de l'Aquitaine est divisé selon quatre grands thèmes, auquel s'ajoute le volet interrégional : I. L'ouverture de l'Aquitaine et la cohésion de son territoire, II. La pari de l'intelligence, III. La valorisation des territoires par un développement équilibré et solidaire, IV. L'emploi et le développement économique, V. Les coopérations interrégionales

[4] Par exemple, le volet régional du contrat de Plan d'Alsace est organisé comme suit : I - Favoriser la création d'emplois, II - Développer les ressources en matière grise, III - Améliorer la qualité de vie et préserver les ressources naturelles, IV - Encourager les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, de la qualité des produits, et de la sécurité alimentaire, V - Favoriser les modes de transport alternatifs au mode routier et améliorer la desserte interne et externe de l'Alsace, VI - Affirmer la dimension européenne de l'Alsace.

[5] Par exemple, le contrat de Plan d'Alsace réunit les signatures de ses deux présidents de Conseils Généraux, des maires de Strasbourg, Colmar et Mulhouse et de la présidente de la communauté urbaine de Strasbourg.

les engagements sans les forcer, est souhaitable à bien des égards. Mais le fait qu'aucune règle n'encadre ces contributions libres aboutit à une diversité de traitement : les autres partenaires sont ainsi parfois signataires de plein droit, parfois simplement mentionnés et il arrive qu'ils s'engagent dans des conventions annexes[1]. Cette grande diversité de situations empêche une observation rigoureuse de ces aspects. Il n'existe pas de récapitulatif national des engagements des autres collectivités dans les contrats de Plan, alors même que ces engagements représentent des sommes très importantes et loin d'être négligeables dans les contrats[2]. Dès lors, c'est le flou qui règne et il faut se contenter d'estimation vague ou d'analyse au cas par cas. Cette situation est dommageable à bien des égards pour l'analyse générale des CPER 2000-2006.

S'ajoute à cette incertitude le caractère provisoire des volets territoriaux des CPER : à la signature, il était difficile de savoir précisément dans toutes les régions combien de contrats de Pays ou d'Agglomérations seraient concernés puisque ces structures (Pays et Agglomération) peuvent se constituer jusqu'à fin 2004 et donc signer un contrat dans le cadre du contrat de Plan. La contractualisation des Pays et des Agglomérations dans le cadre du CPER ne débute en effet qu'après la signature de ces derniers, et sur une durée de trois ans. De 2000 à 2003 peuvent donc s'observer des processus inédits[3].

De plus, comme nous l'avons vu précédemment, le morcellement dans la répartition des crédits de l'Etat et la diversité des financements se surajoutant (programmes interrégionaux, financements hors plan, conventions annexes…) amènent à une illisibilité des CPER entre eux. Chaque région étant un cas particulier, toute comparaison s'avère délicate.

Pour finir, précisons que les analyses qui suivent, conformément à notre méthodologie, ne se basent que sur les objectifs *ex ante*, c'est-à-dire au niveau des intentions inscrites dans les programmes, et n'étudient pas leur mise en œuvre. Les mesures sont donc analysées avant toute réalisation, telles qu'inscrites dans les programmes, en fonction de leur libellé et du descriptif de leur contenu.

[1] Tous les chiffres utilisés ici relatifs aux contributions des « autres collectivités locales » sont ceux figurant dans la présentation financière commune à tous les contrats de Plan. Cependant, certains contrats ne précisent pas les contreparties des Départements et des autres collectivités. En outre, dans d'autres régions, les Départements et les autres collectivités locales se sont engagés dans le cadre de conventions ultérieures.

[2] Pour le CPER Alsace par exemple, les six autres partenaires réunis (deux départements, trois villes et une communauté urbaine) apportent près de 30 % du montant du contrat.

[3] Il y a donc des incertitudes sur ce qu'adviendront les parties du territoire non couvertes par ces dispositifs, dans une situation où tous les financements sont additionnels. Inquiétudes que l'Assemblée des Départements de France exprimait ainsi : « *Dans la mesure où le pays est appelé à être un lieu privilégié de la contractualisation de l'Etat mais aussi des fonds structurels, on peut s'interroger sur le sort des territoires qui ne seront pas constitués formellement en pays mais qui seront néanmoins porteurs de projets communs.* » (ADF, 2000 : 14) Ces aspects de la contractualisation sont abordés dans la thèse d'Annabelle Boutet (Boutet, 2003).

A. 2. Un essai de mise en évidence d'une structure commune entre CPER et DOCUP par l'analyse des objectifs partagés

Une étude réalisée en 2002 sur l'initiative de la DATAR[1] a désagrégé le contenu de l'ensemble des CPER et des DOCUP en reclassant les mesures et sous-mesures suivant deux grilles d'objectifs recouvrant de deux façons différentes (exhaustivement ou transversalement) les stratégies des programmes de développement régional (Segesa, 2002) :

- Avec une grille composée de dix-huit objectifs dits "*spécifiques*"(reprenant intégralement et sans double compte l'ensemble des mesures contractualisées) ;
- Avec une grille de huit objectifs "*transversaux*" (ne recouvrant pas exhaustivement l'ensemble des programmes et avec des doubles comptes possibles).

Les résultats de cette étude permettent d'effectuer une lecture simultanée des CPER et des DOCUP des vingt-deux régions métropolitaines, et ainsi dégager une *trame de base commune à l'ensemble des programmes*, des axes d'interventions invariants, des fondamentaux de l'action publique territoriale contractualisée en quelques sortes (cf. Tableau 23). Sur la base d'une analyse à partir des "*18 objectifs spécifiques*" tels que définis par l'étude, les objectifs suivants sont investis par toutes les régions dans les deux programmes :

- « *Favoriser le développement des entreprises* » ;
- « *Soutenir les activités touristiques, le commerce et les services marchands* » ;
- « *Soutenir la recherche et l'innovation, l'enseignement supérieur, le développement des nouvelles technologies* » ;
- « *Renforcer la protection de l'environnement et la prévention des risques* » ;
- « *Développer les actions en faveur de l'éducation, la formation initiale et continue (hors salariés) et favoriser l'insertion professionnelle et sociale* ».

Auxquels s'ajoutent deux autres objectifs partagés à la quasi-unanimité :

- « *Favoriser l'activité agricole (+ aquaculture), sylvicole et maritime* » (seule la région Île de France n'y participe pas en raison de sa zone éligible) ;
- « *Soutenir la formation des actifs ayant un emploi* » (une seule région n'y participe pas avec son CPER).

Viennent ensuite cinq autres objectifs investis par une grande majorité de régions à la fois dans les CPER et les DOCUP :

- « *Développer les infrastructures de transport (route, rail, fluvial, maritime, aérien* » ;
- « *Améliorer l'offre culturelle* » ;
- « *Renouveler et requalifier les espaces urbains et les friches industrielles* » ;
- « *Renforcer les services sociaux, familiaux, associatifs, publics et la cohésion sociale* » ;
- « *Développer les démarches et les politiques territoriales (ingénierie)* ».

Et le champ des actions à contractualiser étant plus large pour les CPER, ce classement permet de distinguer les secteurs plus spécifiquement investis par les CPER, à savoir :

- « *Améliorer la santé* » ;
- « *Promouvoir les activités de loisirs* ».

Le tableau suivant souligne des *similitudes dans les hiérarchisations des objectifs entre CPER et DOCUP* appréciés en dépense totale par habitant éligible (cf. Tableau 23). Ainsi, cinq des

[1] Eude rendue disponible début 2003 par la Datar et réalisée par la Segesa (Segesa 2002), intitulée « *Etude sur les objectifs comparés des DOCUP et des CPER* »

six premiers objectifs sont communs aux deux programmes : développement des entreprises ; recherche, innovation et enseignement supérieur ; infrastructures de transport ; protection de l'environnement ; agriculture, sylviculture et pêche. Et dans le bas du tableau, outre la mise en œuvre du programme, quatre objectifs communs aux deux programmes se retrouvent : démarches territoriales (ingénierie) ; amélioration de la santé, offre de logement ; promotion des activités de loisirs. Mentionnons tout de suite que si certains secteurs se retrouvent mal classés dans les analyses qui suivent, ce n'est pas forcément par un désinvestissement mais aussi parfois parce qu'ils coûtent moins cher que d'autres par la nature même des investissements qu'ils sous entendent, comme l'objectif de développement de l'ingénierie territoriale qui est avant tout une mesure immatérielle d'animation des territoires et qui ne requiert pas les mêmes sommes que d'autres objectifs.

Tableau 23 : La hiérarchisation des objectifs des DOCUP et des CPER des 22 Régions métropolitaines selon leur dépense par habitant [d'après l'étude SEGESA DATAR 2002]

CPER (dépenses totales)			**DOCUP** (dépenses totales)	
Rang	Objectifs (Intitulés simplifiés)	Montant €/hbt [1]	Objectifs (Intitulés simplifiés)	Montant €/hbt [1]
1	**Infrastructure de transport**	312,0	**Développement des entreprises**	270,2
2	**Recherche et enseignement sup.**	89,9	**Activités touristiques et services**	119,5
3	**Agriculture, sylviculture, pêche**	40,1	**Recherche et enseignement sup.**	85,5
4	**Dévlpt intégré et non ventilable**	37,2	**Infrastructure de transport**	71,9
5	**Développement des entreprises**	35,6	**Protection de l'environnement**	69,4
6	**Protection de l'environnement**	32,4	**Agriculture, sylviculture, pêche**	67,7
7	**Education, formation, insertion**	27,9	**Requalification espaces urbains**	51,0
8	**Renforcement services sociaux**	25,3	**Education, formation, insertion**	42,1
9	**Requalification espaces urbains**	24,6	**Formation des actifs en emploi**	37,0
10	**Activités touristiques et services**	15,7	**Dévlpt intégré et non ventilable**	30,0
11	**Culture**	13,2	**Renforcement services sociaux**	24,4
12	**Formation des actifs en emploi**	10,2	**Réhabilitation du patrimoine**	17,8
13	**Démarches territoriales (ingénierie)**	8,9	**Culture**	17,1
14	**Amélioration de la santé**	8,1	**Démarches territoriales (ingénierie)**	12,8
15	**Offre de logement**	7,1	**Mise en œuvre du programme**	11,2
16	**Réhabilitation du patrimoine**	3,8	**Promotion activités de loisirs**	3,2
17	**Promotion activités de loisirs**	3,3	**Amélioration de la santé**	1,4
18	**Mise en œuvre du programme**	1,3	**Offre de logement**	1,4
	Total	696,8	Total	933,5

Légende :

Les cinq premiers objectifs spécifiques en montants communs aux CPER et aux DOCUP	
Les cinq derniers objectifs spécifiques en montants communs aux CPER et aux DOCUP	

[1] Les montants par habitant sont calculés à partir des montants totaux des CPER et des DOCUP (la sommation des montants entre DOCUP et CPER n'est donc pas possible dans la mesure où les doubles comptes (cofinancements) ne peuvent le plus souvent pas être identifiés entre les sommes totales des deux programmes, sauf à s'en tenir aux seuls financements de l'Union Européenne pour les Docup, et à ceux de l'Etat pour les CPER).
De plus, ces montants par habitant sont calculés par rapport à des populations éligibles différentes (population éligible à l'objectif 2 (+ soutien transitoire) pour les DOCUP -20 058 655 hbts- et population française métropolitaine pour les CPER -58 718 548 hbts-). C'est pour cette raison que la dépense en €/hbt des CPER est inférieure à celle des DOCUP, alors que la dépense totale des CPER est supérieure à celle des DOCUP.

Source : « *Etude sur les objectifs comparés des DOCUP et des CPER* », SEGESA / DATAR, novembre 2002, p.6

Le classement en fonction des montants biaise donc la place de certains postes d'investissement où les dépenses sont essentiellement immatérielles. De plus, si la grande majorité des objectifs est partagée, à commencer par les plus importants en terme de dépenses totales, leur hiérarchisation n'est toutefois pas la même entre les CPER et les DOCUP. Ainsi, c'est le *soutien aux entreprises* qui apparaît nettement prioritaire dans les DOCUP (29,8 % du total) alors que pour les CPER, les *infrastructures de transport* occupe une place écrasante (44,8 % du total).

Enfin, l'analyse du contenu des CPER et des DOCUP à partir des huit objectifs transversaux retenus par l'étude (égalité homme femme, environnement, productions et services de qualité, société de l'information, partenariats et réseaux, projets territoriaux, lutte contre les exclusions et renforcement de l'emploi local), montre nettement, en terme de montants consacrés, une prééminence pour l'objectif de « *renforcement de l'emploi dans la Région* », aussi bien dans les CPER que les DOCUP. Les objectifs de « *prise en compte de l'environnement* » et d'« *encouragement aux production et services de qualité* » apparaissent également en bonne place dans les CPER comme dans les DOCUP (Segesa, 2002).

« *L'intégration territoriale* » est un objectif davantage soutenu dans le cadre des CPER et, enfin, l'objectif d'« *égalité des chances hommes-femmes* » est de loin le moins bien doté en terme de mesures dédiées (en tout ou partie), bien qu'il soit très présent tout au long des programmes (Segesa, 2002 : 10). En se penchant spécifiquement sur les crédits des CPER rapportés à ces objectifs transversaux, peu de différence significative entre les contributions des deux principaux partenaires (Etat et Régions) apparaissent, à l'exception notable de l'objectif d'« *encouragement aux productions et services de qualité* » qui apparaît plus soutenu par les Régions (Segesa, 2002 : 11).

Par rapport aux nombreuses difficultés à comparer les programmes de planification que nous venons de mentionner, deux points possibles d'analyse ont été systématiquement explorés pour l'étude nationale du contenu de la planification régionale. Il s'agit de la répartition des crédits par région et par grands secteurs d'intervention :

1. **L'analyse de la répartition régionale des enveloppes budgétaires** s'effectue
   - par le croisement des dotations par habitant de l'Etat et des Régions aux CPER ;
   - par l'observation de la répartition régionale des Fonds Structurels européens ;
   - et enfin par l'analyse simultanée des dotations européennes, nationales et régionales pour chaque région.
2. **L'analyse des dotations financières par grands secteurs d'intervention** s'intéresse principalement aux domaines des transports et de l'environnement, mais observe également les domaines de l'agriculture, de la recherche, de l'industrie, de la ville, de la culture, des affaires sociales, etc.

Nous présentons ici successivement la synthèse des éléments pertinents issus de ces trois niveaux d'analyse.

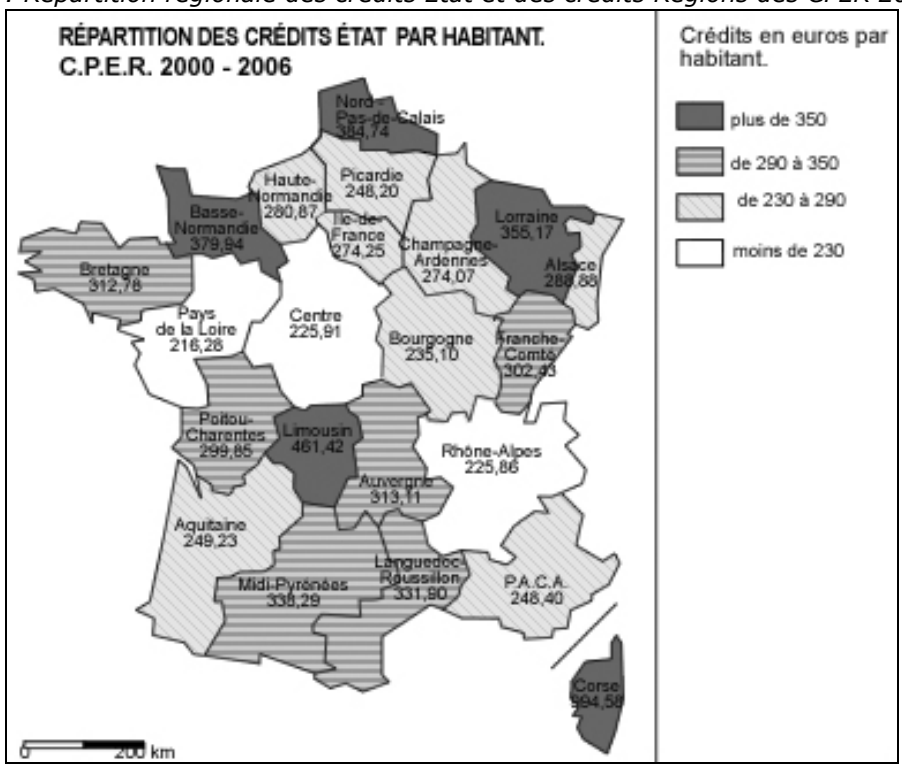
B. Analyse de la répartition régionale des crédits des programmes

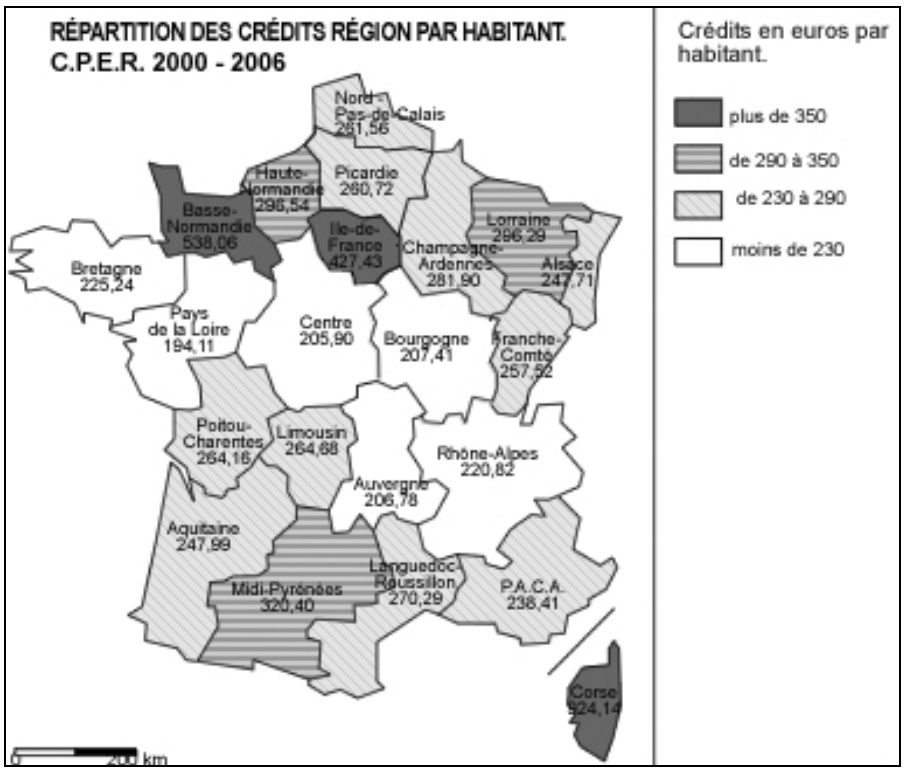
Nous analysons ici la répartition régionale des enveloppes dédiées aux CPER dans un premier

temps, puis dans un second temps, celles dédiées aux DOCUP, et enfin conjointement CPER et DOCUP, afin d'identifier les différentes stratégies qui peuvent en découler.

B. 1. Analyse de la répartition régionale des crédits des CPER

Figure 10 : Répartition régionale des crédits Etat et des crédits Régions des CPER 2000-2006





Bertrand & Picouleau d'après les chiffres de la DATAR

L'analyse comparative entre régions des montants par habitant consacrés respectivement par les Régions et par l'Etat aux CPER permet de mettre à jour la diversité des situations et des stratégies de financement à l'œuvre. En effet, mis à part la Corse qui sort des "fourchettes moyennes" mais qui représente du fait de sa situation et de sa très faible population un cas particulier, ces classements permettent de bien distinguer les efforts financiers déployés aussi bien du côté de l'Etat que des Régions, et les différentes options stratégiques qu'ils sous-tendent (cf. Figure 10 et Annexe 3).

Différentes stratégies de co-financement peuvent en effet être distinguées, et ces stratégies budgétaires peuvent bien être assimilées à des formes de négociation. Ce sont même les formes de négociations les plus visibles à cette échelle d'analyse. Une typologie de ces stratégies de cofinancement peut alors être proposée : une *aide prioritaire* de l'Etat en direction des régions considérées en grande difficulté, un *rattrapage* par des Régions « riches » où l'Etat investit moins que la moyenne, un *entraînement* de dotations régionales relativement fortes par des dotations étatiques importantes, et enfin, un d*ésinvestissement* bilatéral où le faible engagement de l'Etat se répercute par un engagement régional également limité (cf. Tableau 24).

Tableau 24 : Les différentes stratégies de co-financement à l'œuvre

Aide prioritaire (Etat ++)	**Compensation Rattrapage** (Etat - / Région ++)	**Entraînement** (Etat + / Région +)	**Effet négatif Désinvestissement** (Etat - / Région -)	**Proche de la moyenne** (Etat = / Région variable)
Limousin, Auvergne, Nord-Pas-de-Calais, Bretagne	Île de France	Midi-Pyrénées, Lorraine, Basse-Normandie, Haute-Normandie	Pays de la Loire, Centre, Bourgogne, Rhône-Alpes, PACA	[Etat = / Région -] Alsace, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Franche-Comté [Etat = / Région =] Aquitaine [Etat = / Région +] Picardie, Champagne-Ardenne

Dans certains cas, c'est l'Etat qui consent majoritairement un effort important à destination de Régions particulièrement "défavorisées" (*Aide prioritaire*). Inversement, certaines Régions "riches"[1] décident de surabonder des dotations de l'Etat plus faibles que la moyene en investissant majoritairement dans leurs contrats de Plan (*Compensation*). C'est notamment le cas d'une manière flagrante pour la Région Île-de-France.

Ensuite, les dynamiques positives peuvent être doubles (*Entraînement*) : certaines Régions bien dotées par l'Etat décident de suivre cet effort en investissant également d'une manière importante dans le contrat de Plan (Midi-Pyrénées, Lorraine), voire en s'y investissant largement majoritairement alors que déjà bien dotées nationalement (particulièrement le cas de la Région Basse-Normandie, vrai aussi pour la Haute-

[1] L'appréciation du niveau de richesse régionale n'est pas effectuée selon un classement personnel mais selon des critères de richesse retenus par les instances gouvernementales, principalement en termes de PIB par habitant.

Normandie).

Et l'effet inverse est bien représenté également : des Régions faiblement dotées nationalement suivent sans s'engager à hauteur de l'Etat, obtenant au final les plus faibles investissement par habitants (*Désinvestissement*).

Enfin, parmi les Régions de "milieux de tableaux", se trouvent des Régions correctement dotées par l'Etat, qui suivent l'effort financier mais d'une manière moindre (Alsace, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Franche-Comté), égale (Aquitaine) ou supérieure (Picardie, Champagne-Ardenne).

Et à partir d'une analyse dynamique de la répartition des crédits de l'Etat au cours des quatre générations de contrats (*cf. tableau en Annexe 4*), il ressort que les écarts de dotations entre régions ont été réduits (au profit relatif de Provence-Alpes-Côtes d'Azur, Rhône-Alpes, Aquitaine, Pays de la Loire, Centre, Haute-Normandie) conformément au choix du gouvernement. La fourchette des écarts (en F/hab.) passe de un à deux contre un à trois pour les contrats antérieurs, sauf pour le cas particulier de la Corse[1].

B. 2. Analyse de la répartition régionale des crédits des programmes européens

Cette analyse doit être prolongée par l'étude des dotations européennes par régions pour voir quelles éventuelles synergies peuvent apparaître entre les deux procédures.

La réforme de la politique régionale européenne a réduit le nombre d'objectifs (de 5 à 3). Pour la France métropolitaine, toutes les Régions ont des territoires éligibles pour l'objectif 2 -*reconversion économique et sociale*-, qui intervient aussi bien en territoires fragiles (ruraux, industriels) qu'en territoires urbains (*cf. carte des zones éligibles aux Fonds structurels en Annexe 5*). Pour l'objectif 1 -*régions en retard de développement*- (et toujours pour la France métropolitaine seulement), seule la région Nord-Pas-de-Calais (avec le territoire du « Hénault français ») est concernée, en dispositif de transition avant l'arrêt des fonds (« *phasing out* »). L'objectif 3 -*lutte contre le chômage et insertion*- n'étant pas territorialisé, il n'apparaît pas dans la programmation régionale (*cf. Annexe 1*).

Pour l'observation de la répartition par régions des crédits européens, les montants par habitant n'apparaissent pas réellement significatifs pour une comparaison régionale étant donné que les zones éligibles, et donc les populations concernées, sont variables suivant les régions. Le choix est fait ici de s'appuyer sur la part relative que chaque région reçoit au titre des programmes régionaux de Bruxelles par rapport à l'ensemble de la dotation nationale (*cf. tableau en Annexe 6*).

Parmi les petites dotations, se retrouvent des "petites" régions (Champagne-Ardennes, Franche Comté, Picardie) ou des régions considérées comme peu en difficultés (Île-de-France, Alsace). Les zones rurales ont une part de FEOGA importante (Aquitaine, Midi-

[1] La répartition des crédits annoncée lors du CIADT de juillet 1999 opère nettement un rééquilibrage au profit des régions les plus riches : l'enveloppe annuelle par habitant allouée aux dix régions les plus riches en termes de PIB par habitant augmente en moyenne de 20 % tandis que celle allouée aux dix régions les plus pauvres, hors Corse, n'augmente que de 1 % seulement. (André, 2000 : 326-327)

Pyrénées, Bretagne, Rhône-Alpes, Auvergne, Limousin, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Bourgogne). Se retrouvent dans les régions bénéficiant de bonnes parts des crédits européens des régions peuplées relativement riches (Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Aquitaine) ou en difficultés (Lorraine, Midi-Pyrénées). Dans cette catégorie, la région Nord-Pas-de-Calais occupe un statut particulier, bénéficiant d'un effort européen nettement au-dessus des autres Régions.

B. 3. Analyse croisée de la répartition régionale des crédits des CPER et des DOCUP

En observant simultanément la répartition des crédits dédiés aux CPER et aux fonds structurels, il peut apparaître un effet de synergie entre les deux procédures, c'est à dire que l'importance des fonds européens dans certaines régions peut en partie expliquer des engagements régionaux importants dans les contrats de Plan (en Midi-Pyrénées par exemple avec un contrat de Plan et un DOCUP importants, ou encore en Basse Normandie et en Lorraine).

Une étude sur les objectifs comparés des DOCUP et des CPER réalisée en 2002 sur commande de la DATAR (Segesa, 2002), a présenté, parmi ses résultats, la répartition des 22 régions métropolitaines suivant la place des montants par habitant consacré aux CPER et DOCUP par rapport à leur moyenne nationale[1]. Nous présentons ces résultats dans le schéma suivant en deux temps : dans un premier temps, le classement des régions est effectué à partir des seules dotations des niveaux supra-régionaux (Europe et Etat français) et dans un deuxième temps, le classement est basé sur les montants totaux des programmes (nous n'avons alors mentionné que les régions qui changent de groupe par rapport au classement précédent) (cf. Figure 11). En apportant une certaine vision dynamique, ces données confirment les résultats vus précédemment et les complètent utilement. Malgré certaines précautions à prendre pour leur commentaire[2], elles mettent en évidence « *la diversité des stratégies régionales de "compensation" ou de "renforcement" entre les deux dispositifs selon les objectifs poursuivis.* » (Segesa, 2002 : 12)

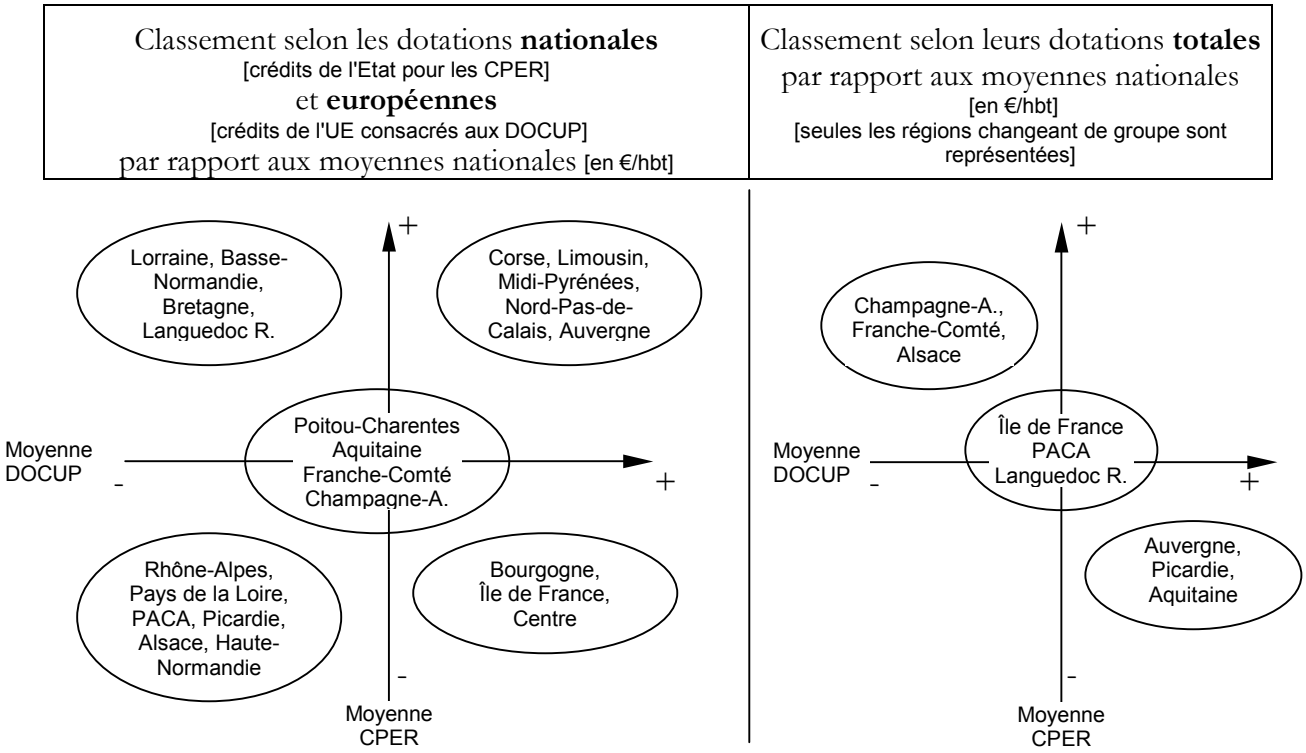
Dans la première partie du schéma, apparaissent les orientations stratégiques des niveaux supérieurs (Etat et Union européenne) dans la répartition régionale de leurs aides. Ainsi, un premier groupe de régions "prioritaires" se distingue, plus aidées que la moyenne aussi bien par l'Europe que la France : Corse (dans des proportions très supérieures), Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais et Auvergne. Un deuxième groupe de régions "délaissées", considérés comme ayant moins de problèmes que la majorité des Régions, est moins aidé que la moyenne, aussi bien au niveau européen que national : Rhône-Alpes, Pays de la Loire, PACA, Picardie, Alsace, Haute-Normandie. Ensuite, dans le milieu du tableau, se trouvent certaines régions qui ne bénéficient que de "soutien partiel", c'est-à-dire d'aides supérieures à la moyenne, mais de la part d'un des deux partenaires seulement, soit l'Etat (par exemple Lorraine et Bretagne) soit l'Europe (Centre ou Île-de-France par

[1] Calculée à partir de l'agrégation des montants régionaux rapportés à la population totale bénéficiaire.

[2] Les auteurs de l'étude précisent que «*les données présentées doivent être considérées comme une base "brute" pour la réflexion, permettant de suggérer des questions et de multiples analyses plus approfondies, plutôt que comme des résultats propres à classer ou apprécier les divers positionnements régionaux.*» (Segesa, 2002 : 12)

exemple). Ce sont des régions qui sont soutenues pour des raisons spécifiques qui ne constituent pas des priorités communes égales entre l'Etat français et l'Union européenne. Enfin, un groupe de régions convergent avec des programmes aux dotations proches des moyennes nationales et européennes (Poitou-Charentes, Aquitaine, Franche-Comté, Champagne-Ardenne).

Figure 11 : Classement des régions françaises métropolitaines selon les montants de leurs programmes (CPER & DOCUP) par rapport aux moyennes nationales [en €/hbt]



Source : « *Etude sur les objectifs comparés des DOCUP et des CPER* », SEGESA / DATAR, novembre 2002, p. 13-14

La seconde partie du schéma permet d'apprécier les efforts relatifs des régions et des autres partenaires en complément des dotations initiales, avec certaines précautions d'interprétation cependant[1]. Ainsi, le groupe des régions "prioritaires" reste inchangé, à part la région Auvergne qui en sort[2]. Par contre, trois régions quittent le groupe des régions les moins dotées grâce à des contributions régionales plus importantes : PACA entre dans la moyenne, l'Alsace fait un effort plus spécifiquement sur le CPER et Picardie sur le DOCUP. Certaines Régions, comme Île-de-France, ou encore Champagne-Ardenne, décident de renforcer leur contrat de Plan en effectuant un investissement important dessus, d'autres, au contraire, choisissent simplement d'accompagner à hauteur des engagements de l'Etat (Aquitaine par exemple).

Cette analyse dynamique, même si elle doit être prise avec de multiples précautions méthodologiques, présente l'avantage de mettre à jour différentes stratégies de co-

[1] Les résultats s'appuient sur les dépenses totales tous partenaires confondus, ils ne représentent donc pas les efforts des seuls Conseils Régionaux, et les comparaisons entre régions sont donc limitées.

[2] Les dotations de l'Etat étaient relativement proches de la moyenne, et ses contributions régionales sont insuffisantes pour rester au-dessus de la moyenne.

financement à l'œuvre. Il y a donc bien un exercice de négociation et de hiérarchisation des choix politiques par l'intermédiaire des questions de répartition des crédits. Ainsi, si au niveau des stratégies politiques de développement, les négociations entre les représentants de l'Etat, la Région et les autres acteurs du SAR ne sont guère explicites ; en revanche, en tant qu'exercice de programmation budgétaire, l'élaboration des CPER et des DOCUP comporte bel et bien des stratégies évolutives de répartition des crédits qui peuvent s'apparenter à des négociations entre contractants, par clés de financement interposés.

C. Analyse de la répartition par grands secteurs d'action des crédits des CPER

Après l'analyse de la répartition des crédits par région, nous analysons la répartition des crédits des contrats de Plan par grands secteurs d'interventions, correspondant aux champs des ministères.

Les très grandes tendances au niveau des orientations sectorielles des quatrièmes CPER étaient ainsi résumées par le journal *Le Monde* : « *Les régions ont accepté, de mauvaise grâce, de mettre la pédale douce sur les routes. (…) La part relative des routes passe ainsi de 35 à 25 % du montant total des Contrats. Dans le même temps, les crédits pour les chemins de fer sont multipliés par 10 (…). Les crédits universitaires font un bond en avant (…) : la matière grise rattrape en partie son retard sur les infrastructures.* »[1] Nous tâcherons ici de préciser et d'affiner ces impressions par une analyse plus approfondie de l'évolution et de la répartition des crédits par contractants et par secteurs.

Il s'agit plus précisément de mettre en lumière les arbitrages qui ont lieu au concret en faveur du développement durable dans la répartition des crédits. La Datar dresse la "*perspective partagée du développement durable*" qui doit ressortir des CPER (Datar, 2002 : 47 *et s.*). Celle-ci s'appuie sur trois grands domaines :

- Les **transports**, où il faut répondre aux besoins croissants de déplacements « *tout en recherchant un meilleur équilibre entre modes de transport et en fixant des objectifs plus contraignants de sécurité et de réduction des risques environnementaux. Dans une perspective de développement durable, les investissements doivent être rééquilibrés en faveur des modes de transport les plus respectueux de l'environnement (rail, voies navigables et plates-formes intermodales) et contribuer à une optimisation des réseaux existants.* » (Datar, 2002 : 47).
- L'**environnement** : maîtrise de l'énergie, traitement des déchets, gestion de l'eau, préservation des milieux naturels, prévention des catastrophes naturelles, vélo-route…
- L'**agriculture** : les CPER 2000-2006 doivent marquer un tournant net entre la période précédente où étaient soutenues les hausses de productivité et de volumes et la nouvelle vision « *en faveur d'une agriculture tournée vers la qualité et la gestion durable des milieux naturels. Le soutien de l'Etat vise à concilier efficacité économique, préservation de la ressource, qualité et sécurité alimentaire.* » (Datar, 2002 : 52) Cette nouvelle orientation est déclinée en deux axes : *la réorientation vers une agriculture plus*

[1] Le Monde, 16 mai 2000, *24 régions ont adopté leurs Contrats de Plan*

respectueuse de l'environnement et à plus haute valeur ajoutée et *le maintien d'un nombre d'emplois suffisants par le soutien aux filières.*

Par rapport à cette perspective du développement durable esquissée par la Datat, il s'agira de voir dans quelles proportions, au-delà des mots, de telles réorientations sont inscrites dans les budgets des programmes.

Notre analyse porte donc successivement sur :

- les crédits consacrés aux transports, toujours de loin le plus gros poste des CPER,
- ceux dédiés à l'enseignement supérieur, la recherche et l'agriculture,
- ceux attribués à l'environnement,
- la ville, l'industrie et la santé,
- les « nouveaux domaines » entrant dans les champs à contractualiser.

Seront également observés les contributions des Départements.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, tout travail sur le contenu des CPER se heurte au manque de données chiffrées fiables. Les seules données disponibles sont celles fournies par la DATAR et doivent être prises avec de multiples précautions, étant donné certaines simplifications de calcul[1].

C. 1. Les transports : premier poste budgétaire des CPER…

Du côté de l'Etat, le ministère de l'Equipement reste de loin le plus gros contributeur pour les CPER puisque sa participation s'élève à 40,8 %[2] de l'ensemble des crédits des ministères, dont 23,9 % pour les routes et 14,3 % pour les autres modes. Ainsi, le premier poste de dépenses des CPER reste de loin celui des infrastructures de transport[3], bien que sa part relative soit en retrait[4]. Et c'est la réorganisation de ce secteur qui témoigne des plus fortes réorientations dans l'ensemble de la reconduction des postes budgétaires d'une période à l'autre.

La volonté de réorganisation des transports au niveau national est un des points majeurs souvent évoqué en lien avec l'objectif de développement durable attribué à cette génération de CPER. Le rééquilibrage dans les transports souhaité par le gouvernement sera donc bien initié : même si les tendances lourdes en faveur des infrastructures routières perdurent[5], la part relative des crédits consacrés aux autres modes de transport (ferroviaire et fluvial) et à l'intermodalité augmentent de plus du double, passant de 6,5 %

[1] Absence de prise en compte de l'inflation ou de l'allongement de la durée des contrats par exemple, cf. pour des précisions (André, 2000 ; Cour des Comptes, 1998)

[2] Les pourcentages de répartition des crédits entre ministères sont extraits du tableau publié dans la lettre de la Datar n°169, automne 2000, p.8. Ces chiffres sont basés sur le montant des CPER "stricts", hors DOM-TOM, hors grands programmes nationaux et programmes interrégionaux.

[3] Le secteur de l'Equipement mobilise, tous partenaires nationaux réunis, plus que la totalité des seuls crédits de l'Etat pour l'ensemble des CPER 2000-2006 (cf. tableau en Annexe 7).

[4] L'Equipement représentait 46 % des dotations budgétaires nationales pour les CPER 1994-1998 et sa part baisse à 41 % pour les CPER 2000-2006 (cf. tableau en Annexe 7).

[5] Les crédits de l'Etat dédiés aux routes se stabilisent à leur niveau précédent en volume total (4,12 MM d'€) passant du tiers des dépenses des ministères pour les contrats précédents (32,5 %) à moins d'un quart (23,9 %) (cf. Annexe 7).

à un peu plus de 14 %, alors que certains de ces domaines ne figuraient pas dans un grand nombre des contrats précédents. Cette hausse concerne principalement le rail (voyageurs et fret), dont les crédits sont décuplés, mais va aussi en faveur du développement des infrastructures portuaires et fluviales et des transports collectifs urbains et périurbains[1]. Cette réorientation des crédits de l'Equipement, enjeu central en termes de volumes d'investissements, illustre une volonté de soutenir sérieusement le développement d'autres modes de transport et marque assurément une inflexion pour sortir du "tout routier" qui caractérisait la dynamique des trois premières générations de CPER.

Tableau 25 : Contribution des différents partenaires au secteur de l'Equipement pour les CPER 2000-2006 en M€

Etat		Régions		Autres collectivités		Total CPER Equipement
(37,7%)	7 145	(45,5%)	8 627	(16,8%)	3 176	18 948

Source : chiffres Datar (Datar, 2002 : 48)

Par contre, la participation des Régions et des autres collectivités territoriales au secteur de l'Equipement demeure très importante (62 % du total des crédit consacrés à ce domaine). Pour preuve, la contribution des « autres collectivités » à ce secteur représente 55 % de leur contribution totale aux contrats de Plan (cf. Tableau 25). Ce fort investissement des collectivités territoriales atténue les efforts de réorientation insufflés par le niveau central en poussant au gonflement de cette enveloppe : sur les montants totaux des CPER tous partenaires confondus, l'Equipement représenterait alors 47,5 %[2] (Datar 2002 : 28). Ce point illustre une certaine inertie des pratiques locales et la "dirigeabilité" réduite des CPER, eu égard aux susceptibilités politiques et aux enjeux électoraux locaux.

C. 2. …Devant l'enseignement supérieur et l'agriculture

Derrière les transports, l'enseignement supérieur et la recherche représentent le deuxième poste budgétaire de l'Etat avec 17,2 % de son budget total consacré aux CPER (3 MM€)[3]. La participation du ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie s'accroît de 15 %, principalement sur l'enveloppe dédiée au programme U3M (Université du 3ème Millénaire). Ce secteur est majoritairement porté par l'Etat. Les Régions comme les autres collectivités signataires participent dans des proportions largement moindres à ce qui s'observe pour le secteur de l'Equipement (cf. Tableau 26).

Tableau 26 : Contribution des différents partenaires au secteur de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (et de l'enseignement scolaire) pour les CPER 2000-2006 en M€

Etat		Régions		Autres collectivités		Total CPER Santé et Social
(50%)	3 014	(33%)	2 023	(17%)	1 052	6 089

Source : chiffres Datar (Datar, 2002 : 55)

[1] Les crédits de l'Etat consacrés au rail sont multipliés par dix, représentant 1,14 milliards d'€, et la contribution aux transports collectifs passe de 450 à 900 millions d'€.

[2] Auxquels doivent s'ajouter pour les dépenses routières, 529 millions d'€ en crédits de l'Etat attribués à des grands programmes d'infrastructures routières "hors CPER" (RN 19 et route "Centre Europe Atlantique" (RCEA)).

[3] « *Malgré la stabilisation quantitative du nombre d'étudiants, les contrats intensifient les efforts qualitatifs sur l'enseignement supérieur et la recherche. C'est admettre que la matière première de la France, c'est bien son intelligence.* » La lettre de la Datar n°168, hiver 2000, p.2

Le budget de l'agriculture et de la pêche arrive en troisième place avec 8,4 % des crédits de l'Etat (1,47 MM d'€). Sa participation augmente d'environ 10 %, avec notamment, dans une optique de développement durable, des actions de prévention et de lutte contre les pollutions agricoles et le soutien à une "agriculture durable", c'est à dire selon les mots de la DATAR, « *plus riche en emplois, respectueuse de l'environnement et privilégiant la qualité* »[1].

C. 3. L'environnement devient un secteur à contractualiser à part entière

Parmi les augmentations, une des plus remarquables concerne le secteur de l'environnement, dont les crédits sont doublés[2], devenant un secteur à contractualiser incontournable. Le ministère de l'Environnement devient ainsi le septième ministère en importance des crédits à contractualiser, derrière les ministères de l'Equipement, de l'Agriculture, de l'Industrie, de l'Education nationale, de l'Emploi et de la Ville. Les différents objectifs pour la politique environnementale ont été fixés lors du CIADT du 15 décembre 1998[3]. La gestion de l'eau apparaît comme un thème récurrent dans les CPER, constituant un enjeu devant lequel la totalité des Régions est confrontée, bien qu'inégalement.

Le domaine de l'Environnement apparaît relativement "attractif" pour les Régions, qui lui accordent plus de crédits que l'Etat (45,5 % de l'enveloppe totale contre 38,5 % du côté de l'Etat). Les autres collectivités partenaires y participent sans en faire un secteur privilégié[4] (cf. Tableau 27). La part de l'environnement monte alors à 3,2 % du total des CPER tous partenaires confondus.

De plus, l'étude de la répartition des crédits supplémentaires de l'Etat hors CPER "stricts" (volet régional et volet territorial), c'est-à-dire concernant les programmes interrégionaux[5] et les avenants marée noire et tempête, indique que c'est l'environnement qui bénéficie là de l'augmentation la plus forte de ses crédits (+ 47 % de plus par rapport à l'enveloppe "environnement" des CPER "stricts"). Sur les 1408 millions d'€ consacrés par l'Etat aux programmes interrégionaux et aux avenants, 230 (16 %) sont ainsi attribués au secteur de l'Environnement, qui bénéficie par ce biais d'une augmentation substantielle de ses crédits (cf. Tableau 27).

---

[1] La lettre de la Datar n°167, automne 1999, p.4

[2] La part relative des crédits de l'Etat dédiés à ce secteur passe de 1,5 à 2,8 %, pesant un demi-milliard d'€ (cf. tableau en Annexe 7). Ces crédits sont notamment destinés à développer les politiques de gestion globale de l'eau par bassin versant, de prévention des risques et de traitement des pollutions, de préservation et de gestion des milieux naturels…

[3] Meilleure connaissance et préservation des milieux naturels, gestion partenariale de l'espace, prévention des risques naturels et technologiques, des nuisances et des pollutions, maîtrise de l'énergie, gestion globale et rationalisée de l'eau, qualité environnementale des territoires et éco-conditionnalité des programmes.

[4] Elles apportent 16 % du total des crédits consacrés à l'environnement, pour un apport moyen de 15 % au total des CPER.

[5] Les cinq conventions interrégionales de Massif (Alpes, Jura, Vosges, Massif central, Pyrénées), le Plan Loire, le programme pour le Mont Sain Michel et le programme "Après-Mines"

S'ajoutent encore à ces crédits l'enveloppe de 362 millions d'€ de l'ADEME, hors des crédits Etat pour les CPER, pour établir dans chaque région, une convention entre les partenaires du CPER et l'ADEME[1]. Le montant total des crédits consacré à l'environnement dans le cadre des CPER (tous partenaires confondus, dont l'ADEME, et programmes interrégionaux et avenants compris) s'élève ainsi à 1,86 milliards d'€, représentant alors 4,5 % de l'ensemble des crédits consacrés aux CPER.

Tableau 27 : Contribution des différents partenaires au secteur de l'Environnement pour les CPER 2000-2006 (en millions d'€)

Etat		Régions		Autres collectivités		Total CPER Environnement
(38%)	490	**(46%)**	578	(16%)	200	1 268

Autres crédits d'Etat consacré à l'environnement hors "CPER stricts"					Total
Ademe hors enveloppe Etat	Programmes interrégionaux			Avenants Marée noire et intempéries	
	Plan Loire et Mont St Michel	Conventions interrégionales de massif	Programme Après Mines		
362	91	14	23	101	591
Total général Environnement					1 859

Source : chiffres Datar (Datar, 2002 : 50 & 78-79)

C. 4. Des crédits en forte progression pour la ville, en recul pour l'industrie et la santé

Les crédits du ministère de la Ville occupent le quatrième poste des dépenses (7 %) et sont augmentés de 130 %[2]. Viennent ensuite l'Industrie (5,22%) puis l'Emploi et la formation professionnelle (4,7%), dont la part augmente de plus de 20 % (*cf. Annexe 7*). Le secteur de la Culture bénéficie également d'une hausse relative supérieure à la moyenne, sa part relative sur l'ensemble des ministères passant de 1,75 % à 2,2 % (*cf. Annexe 7*).

Tableau 28 : Contributions des différents partenaires au secteur de la Culture pour les CPER 2000-2006 (en millions d'€)

« Culture »	Etat		Régions		Autres collectivités		Total
	(39%)	387	(41%)	407	(20%)	200	994[3]

Source : chiffres Datar (Datar, 2002 : 58 & 78-79)

En revanche, les secteurs de « l'Industrie » et de la « Santé et des Affaires Sociales » apparaissent en recul[4]. La baisse du secteur Santé et Affaires sociales[5] est d'autant plus significative que l'engagement des Régions est faible, compensé par un engagement des Départements particulièrement important, à part égal avec les Régions, dû au fait que ce

[1] Accord-cadre annexé au contrat, dédié à la maîtrise de l'énergie et au soutien aux énergies renouvelables, à la réduction et au traitement des déchets et à la préservation de la qualité de l'air.

[2] Cette hausse est à lier à la baisse du secteur "logement et urbanisme", les crédits consacrés aux contrats de Ville étant désormais comptabilisés au titre du ministère de la Ville (cf. tableau en Annexe 7).

[3] S'ajoutent à ce total 53 millions d'€ de l'Etat hors CPER "stricts".

[4] Avec respectivement des augmentations de 17 et 16 % contre une évolution totale des enveloppes ministérielles de 37 %, leurs parts respectives sur l'ensemble des ministères passent de 5 % à 4,3 % et de 2,88 % à 2,44 %.(cf. tableau en Annexe 7)

[5] L'augmentation relative des crédits de l'Etat pour ce secteur entre les périodes 1994-1999 et 2000-2006 est deux fois moindre que pour la totalité des crédits consacrés aux CPER.

domaine représente une des compétences principales des départements, donc un domaine à contractualiser privilégié (cf. Tableau 29).

Tableau 29 : Contributions des différents partenaires aux secteurs de la Santé et des Affaires sociales et de l'Industrie pour les CPER 2000-2006 (en millions d'€)

« Santé et Affaires Sociales »	Etat	Régions	Autres collectivités	Total
	(49%) 428	(25%) 219	**(25%)** 219	866

« Industrie »	Etat	Régions	Autres collectivités	Total
	(48%) 760	(50%) 800	(1%) 20	1 580

Source : chiffres Datar (Datar, 2002 : 61 & 65)

C. 5. Une contractualisation élargie à de nouveaux domaines

Des nouveaux secteurs ministériels entrent dans la contractualisation ou confirment leurs entrées timides lors de la période de programmation précédente : Justice, Coopération internationale, Défense et anciens combattants, PME-PMI, Jeunesse et Sports… Les champs de la contractualisation s'élargissent donc à presque tout les ministères (vingt-deux concernés au total), au risque de la dilution, même si les nouveaux arrivants bénéficient de parts de crédits étatiques marginales (Justice 0,28 %, PME Commerce et Artisanat 0,52 %, Jeunesse et Sports 0,71 %, Affaires étrangères et coopération 0,11 %, Défense et anciens combattants 0,46 %, Tourisme 0,67 %, Commerce extérieur 0,36 %) *(cf. Annexe 7)*.

Parmi ces nouveaux champs, certains sont soutenus par l'Etat (Défense, Justice) alors que d'autres apparaissent entraînés par les Régions (Jeunesse et Sports, PME Commerce et Artisanat) et les autres collectivités partenaires. C'est le cas particulièrement pour le secteur du tourisme, où la participation des autres collectivités est supérieure à celle de l'Etat et la part de l'ensemble des collectivités signataires représente plus de 70 % de l'ensemble des crédits prévus pour les CPER (hors grands programmes nationaux) (cf. Tableau 30).

Tableau 30 : Contribution des différents partenaires aux « nouveaux » secteurs des CPER 2000-2006 (en millions d'€)

« Jeunesse et Sports »	Etat	Régions	Autres collectivités	Total
	(45%) 124	**(48%)** 132	(7%) 18	274

« Tourisme »	Etat	Régions	Autres collectivités	Total
	(27%) 116	**(43%)** 189	(30%) 129	434[1]

« Défense »	Etat	Régions	Autres collectivités	Total
	(53%) 74	(38%) 53	(9%) 13	140

« Justice »	Etat	Régions	Autres collectivités	Total
	(54%) 48	(41%) 36	(5%) 4	88

« PME Commerce et artisanat »	Etat	Régions	Autres collectivités	Total
	(39%) 90	**(53%)** 122	(8%) 18	230

Source : chiffres Datar (Datar, 2002 : 62,64,67,78 & 79)

[1] + 85 millions d'€ de l'Etat hors CPER "stricts".

C. 6. La contribution des Départements aux CPER 2000-2006 : une association ambiguë

Une enquête, réalisée durant l'été 1999 par l'*Assemblée des départements de France* , portant sur l'association des Conseils généraux à la préparation des CPER, constatait une forte volonté d'implication (94 % des Départements répondants indiquaient qu'ils participeraient aux CPER), mais un faible niveau d'association aux contrats en tant que co-signataires à part entière (18 %), une large majorité préférant signer des conventions d'application (68 %). « *Cette tendance reflète ainsi la position exprimée par la plupart des Conseils généraux au niveau local, à savoir le souhait de s'engager sur des domaines qui correspondent à leurs compétences légales (notamment les domaines sociaux et éducatifs) et pour des priorités qui correspondent à celles exprimées par les assemblées départementales.* » (ADF, 2000 : 5) Notons que si le Département ne participe pas au CPER, il s'expose à ce que le CPER contienne des projets parallèles, voire contraires aux siens (ADF, 2001 : 42).

Au niveau du contenu, parmi les domaines d'intervention prioritaires des Départements dans des CPER, le plus cité est celui des "*réseaux de communication (routes)*" (46 réponses), viennent ensuite "*l'enseignement supérieur*" (37 réponses), le "*secteur social et la solidarité*" (31 réponses), puis les "*infrastructures de transport (fer et fluvial)*" (29 réponses), le "*développement économique*" (27 réponses), "*l'environnement*" (26 réponses) et les "*nouvelles technologies*" (ADF, 2000 : 9)[1]. Les Départements financent donc en priorité, malgré leurs compétences spécifiques, les plus gros postes d'investissement des contrats de Plan, à savoir les réseaux de communication (avec une nette prédominance pour les routes) et l'enseignement supérieur[2]. Se retrouve logiquement ensuite très bien placé le secteur de la santé et des affaires sociales, étroitement lié aux compétences départementales et qui, de ce fait, constitue une entrée privilégié pour les Départements dans les CPER, compensant ainsi un faible engagement aussi bien du côté de l'Etat que des Régions (cf. *supra*). Enfin, l'environnement apparaît comme un secteur bien représenté parmi les priorités des Départements, alors que l'analyse en volume (cf. *supra*) indiquait un niveau d'investissement des collectivités sur ce secteur égal à celui de leurs investissements sur la totalité des CPER. Ceci semblerait indiquer un engagement régulier des Départements sur ce secteur (plutôt qu'un engagement fort de peu de Départements en fonction de priorités locales), confirmant bien l'installation pérenne de l'environnement parmi les grands domaines de la contractualisation.

Au niveau de la négociation, plusieurs Départements répondant à l'enquête considèrent que leurs relations avec l'Etat « *relèvent plus de la concertation et de l'information que d'une véritable négociation.* » (ADF, 2000 : 19) Par rapport aux relations avec les Régions, cette génération aurait été marquée par un « *renouveau du dialogue entre les assemblées départementales et régionales* ». « *Il est vrai que la concomitance des différentes procédures (…) a été considérée comme un*

[1] Est indiqué entre parenthèses le nombre de réponses des Conseils généraux à la question « *Dans quels secteurs votre Département interviendra prioritairement dans le cadre de la procédure des contrats de Plan ?* », sur un nombre total de 62 réponses reçues en mars 2000 à des questionnaires envoyés en janvier 2000 (à cette époque, de nombreux contrats de Plan n'étaient pas encore signés).

[2] « *La critique principale formulée par les départements à l'encontre de la procédure des contrats de plan concerne le financement par les collectivités territoriales de projets qui relèvent pourtant de la compétence de l'Etat (routes, universités…).* » (ADF, 2000 : 18)

élément essentiel du renforcement du dialogue. » (ADF 2000 : 19) Une plus forte coordination interdépartementale est soulignée. Et la Région est reconnue par les Départements comme devant assurer l'interface incontournable dans l'élaboration des contrats de Plan entre eux et l'Etat[1].

Par contre, le rôle et le fonctionnement des *Conférences Régionales d'Aménagement et de Développement du Territoire* (CRADT) dans le dispositif de concertation est vigoureusement dénoncé comme n'étant au mieux qu'un « *simple lieu d'information* » (ADF 2000 : 20). La LOADDT prévoit que les CRADT se réunissent au moins une fois pour discuter des choix d'aménagement et de développement pour le territoire régional. Dans la pratique et dans la majorités des cas, les CRADT ne semblent pas avoir été le lieu annoncé de la concertation, tout au plus un lieu où l'on informait les multiples partenaires des décisions prises[2]. La jeunesse, la lourdeur et la faible fréquence de cette nouvelle structure se surajoutant à de multiples relais partiels déjà en place expliquent en bonne partie ce dysfonctionnement.

La pratique des contrats de Plan laisse apparaître des partages de compétences suivant les stratégies de financement des acteurs

Alors que la part générale des crédits affectés aux CPER atteint l'égalité entre l'Etat et les Régions, l'étude des clefs de répartition des investissements des différentes partenaires signataires en fonction des secteurs stratégiques (regroupés par secteur ministériel, seul découpage où des données sont disponibles) permet d'avoir une lecture plus fine des CPER. Se dessine alors l'arrangement dans la pratique du contrat entre d'une part, un partage de compétence institutionnelle variable suivant les secteurs et, d'autre part, une réalité pratique ou divers transferts de compétences sont possibles suivant les demandes et les stratégies des différents contractants, réalité pratique également où le niveau des besoins spécifiques de chaque région est variable en fonction de ses caractéristiques et de ses enjeux propres.

La comptabilisation des contributions des autres collectivités territoriales aux CPER (agglomérations, départements…) reste obscure, alors même qu'elles représentent une part importante des montants totaux des contrats. L'absence d'harmonisation et de formalisation de ces partenariats interroge quant aux statuts accordés à ces partenaires financiers qui sont rarement élevés au rang de contractants directs.

[1] « *S'agissant des contrats de plan, les départements reconnaissent le rôle de la région comme interlocuteur privilégié de l'Etat et comme relais de leurs préoccupations auprès des services de l'Etat.* » (ADG, 2000 : 19)
[2] Cf. notamment les critiques unanimes à cet égard des conseils généraux par rapport à la préparation des CPER 2000-2006 (ADF, 2000).

Conclusion de la section 2 : Des CPER "tous pareils, tous différents" avec des capacités de réorientation à la marge

De nombreux phénomènes de synergies et de mimétismes entre les programmes étudiés (CPER et DOCUP) et entre les différents partenaires associés (Europe, Etat, Régions, Départements) s'observent. Et différentes stratégies de financement semblent à l'œuvre : rattrapage (par l'Etat et/ou par les Régions), entraînement, désinvestissement…

Le champ à contractualiser apparaît plus vaste du côté de CPER. En analysant finement, certains secteurs d'intervention sont répartis entre programmes (les routes et la santé en grande partie financées dans le cadre des CPER) ou encore plus nettement entre partenaires : par exemple, l'enseignement supérieur, la défense et la justice sont majoritairement supportés par l'Etat, l'environnement ou le tourisme davantage emmenés par les Régions, la santé et les affaires sociales par les Départements et le développement des entreprises par l'Europe.

L'analyse quantitative des programmes de planification régionale révèle plusieurs caractéristiques de la procédure des contrats de Plan qui permettent de dégager le contexte national et certaines tendances invariantes :

- Tout d'abord, le **déficit de données** exhaustives et comparables entre générations de CPER et entre contrats de Plan d'une même génération.
- Ensuite, le **mimétisme** entre les textes mêmes des contrats et simultanément le développement de **particularismes** (de forme, de montage, de partenariat…) ne facilitent guère une approche d'ensemble, encore moins une approche comparative.
- Enfin, l'observation fine des clés de financements entre contractants par secteur révèle une **diversité de stratégies à l'œuvre**, entre régions, mais aussi au sein même des régions, entre secteurs. Il apparaît là, à travers les engagements budgétaires, des stratégies de négociation fine, domaine par domaine.

Si la première section a montré que les niveaux supra-régionaux bénéficiaient des capacités d'encadrement de la procédure, il apparaît ici qu'au niveau du choix du contenu des CPER, les capacités d'orientation sont partagées. La "dirigeabilité" de l'instrument par l'Etat est donc relative. Les essais de réorientation plus qualitative insufflée par le gouvernement dans les domaines comme les transports, l'agriculture ou le tourisme, seront accueillis et suivis variablement par les Régions, suivant leurs impératifs locaux et l'importance que peuvent revêtir certains de ces domaines en tant qu'enjeux électoraux. Ces éléments confirment la maniabilité réduite de la procédure des CPER et la faiblesse des marges de manœuvre disponibles pour réorienter le contenu des programmes.

De la difficulté extrême à analyser ces budgets, doit se déduire soit une opacité entretenue pour une illisibilité souhaitée, soit une dirigeabilité des plus réduites de ces programmes, une maniabilité délicate de procédures aux envergures énormes, engageant une multitude de partenaires et conditionnant une foule d'interventions. Dans ce cadre*, l'aménagement à plusieurs serait marqué par une complexité certaine, une opacité persistante, une inertie importante avec des possibilités de réorientations à la marge restreintes et la persistance des risques de dilution et d'éparpillement des crédits.*

SECTION III. ANALYSE NATIONALE DES DISPOSITIFS REGIONAUX D'EVALUATION ET D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES CPER ET DOCUP

Après l'analyse des deux temps de l'exercice de planification (processus et contenu), l'approche menée ici consiste à observer cet exercice à partir des dispositifs d'évaluation, en observant plus précisément dans ce cadre les systèmes d'évaluation environnementale, directement liés aux efforts d'intégration du développement durable dans la planification. Cette entrée par l'évaluation est transversale aux temps de notre analyse. Elle permet d'élargir le cadre d'analyse, en étant à la fois dans une vision dynamique (processus) et une vision des résultats du processus (contenu).

Le développement des dispositifs d'évaluation apparaît comme une des conséquences pratiques les plus directement reliées à l'objectif de développement durable par les niveaux supra-régionaux. Par rapport aux résultats précédents, l'étude des dispositifs d'évaluation encadrant les programmes doit donc permettre d'aborder sous un angle complémentaire l'avancement et la variété des démarches régionales d'intégration du développement durable. Dans ce cadre, l'analyse de l'évaluation environnementale, et plus largement de l'évaluation au regard du développement durable, constitue un *indicateur complémentaire de la qualification du développement régional.*

L'évaluation des politiques publiques est bien une des nouvelles modalités de l'action publique (*cf. chapitre 2*). Et elle est renforcée par les réformes visant à encadrer l'exercice de planification régionale. Elle ressort particulièrement étoffée dans sa phase préalable (avant la signature des programmes - évaluation *ex ante*) et en ce qui concerne les dimensions environnementales (meilleure connaissance de l'état de l'environnement local et anticipation, prévention, prise en compte des impacts potentiels sur l'environnement des stratégies de développement envisagées et des politiques associées). Dans ce cadre, une des principales conséquences de la promulgation du développement durable en tant qu'objectif prioritaire de la planification régionale a été l'obligation d'évaluer les programmes au regard du développement durable. Le contexte juridique, en faisant du développement durable un référentiel obligé, fournit une matérialité et une légitimité à cette problématique et participe à l'imposer concrètement comme un objectif central des stratégies de développement régional. L'inscription du développement durable en tant que référentiel formel pour le choix des actions lui accorde une importance nouvelle et particulière dans les stratégies régionales. D'où l'intérêt d'étudier l'implantation et les formes que l'évaluation peut donner régionalement au développement durable… Les pratiques évaluatives deviennent en effet de véritables *outils de la négociation entre les différents niveaux institutionnels*. Elles participent à une ingénierie territoriale axée vers la définition de stratégies de développement partagées. Et elles doivent alimenter un mécanisme collectif d'apprentissage pour le territoire, permettant la révélation des préférences et l'identification et l'appropriation des enjeux par l'ensemble des participants (Brodhag &

Davoine, 2001). Dans ce sens, l'évaluation peut apparaître comme un *instrument de médiation politico-technique* permettant de matérialiser et de traduire techniquement les ambitions politiques des différents niveaux en objectifs pour l'action (objectifs de résultat).

L'analyse, même succincte, des dispositifs d'évaluation au niveau national, renseigne concrètement sur les implications et les conséquences pratiques des dispositifs réglementaires sur les situations régionales. En fournissant des éléments d'observation tangibles, elle permet également d'entrapercevoir la diversité des adaptations régionales aux injonctions réglementaires et de mettre en évidence la variété des dynamiques régionales, en comparant l'état d'avancement et de réalisation des exercices d'évaluation et, éventuellement, les différentes directions suivies (notamment en fonction de caractéristiques régionales différentes).

Cette analyse complémentaire de la mise en œuvre de l'évaluation, particulièrement par rapport à l'environnement et/ou en référence au développement durable, doit mettre en lumière certaines formes et modalités de traduction du développement durable dans l'action publique régionale. Pour ce faire, il convient de définir les notions d'évaluation environnementale et d'évaluation au regard du développement durable et de faire le point sur la diffusion et le développement de l'évaluation "en général" au sein des CPER et des DOCUP. Il s'agira ensuite plus précisément d'analyser les formes de l'apparition de l'évaluation environnementale dans le cadre des CPER 1994-1998 puis celles de son développement et de son élargissement aux champs du développement durable à l'occasion des nouveaux CPER 2000-2006.

A. Evaluation et développement durable : quelques précisions préliminaires

Le lien entre évaluation et "durabilité" est désormais incontournable avec la LOADDT, le règlement des Fonds structurels, les circulaires ministérielles… Bien que l'absence de préconisations précises laisse dans le flou de nombreuses questions pratiques : Qui doit évaluer ? Quels impacts veut-on évaluer ? Comment, avec quels critères ? Quoiqu'il en soit, ces différentes initiatives indiquent clairement que l'évaluation des politiques, la définition de référentiels, d'indicateurs de développement durable, etc. font de plus en plus partie des *outils de la négociation entre les différents niveaux institutionnels*.

Au commencement de cette thèse, très rares étaient les tentatives d'expérimentations pratiques menées en France sur ce terrain par des collectivités territoriales et la capitalisation des expériences demeurait faible. Ce champ apparaît donc naissant. L'évaluation de la durabilité des politiques est en effet un challenge totalement nouveau, qui doit croiser et non simplement superposer au minimum des évaluations avec des volets économiques, sociaux et environnementaux. Si des estimations socio-économiques sont depuis quelque temps déjà associées à la conception de nombreux programmes publics (Tamborra, 2003), le souci environnemental est plus récent. La seule "balise" préexistante demeure l'instauration depuis bientôt trente ans d'une *étude d'impact sur*

l'environnement pour certains projets d'envergure[1]. Plus récemment, une directive européenne adoptée en 2001 instaure le principe d'une *évaluation environnementale stratégique* (*Strategic Environmental Assessment* -SEA-) pour certains plans et programmes, et élargit l'*évaluation des impacts sur l'environnement -EIE-* des projets aux politiques, plans et programmes[2].

Précisons tout d'abord que l'évaluation de politiques publiques au regard du développement durable (c'est-à-dire de la mesure de leurs contributions positives ou négatives à l'objectif de développement durable) ne se restreint pas spécifiquement à l'évaluation de politiques spécifiques, environnementales (du type politique de protection et de mise en valeur des ressources naturelles par exemple) ou de développement durable (du type Agenda 21 local par exemple). Il y a une ambiguïté à lever entre "évaluation au regard du développement durable" et "évaluation de politiques de développement durable". Et cette ambiguïté se retrouve également en ce qui concerne "*l'évaluation environnementale*", ce même terme étant utilisé pour désigner deux outils complémentaires mais différents, c'est à dire :

- "*l'évaluation des impacts environnementaux*" de toutes politiques (évaluation des conséquences sur l'environnement des politiques publiques en général, à venir, en cours ou achevées) ;
- et "*l'évaluation des politiques environnementales*" (apprécier aussi objectivement que possible les conséquences des décisions prises et l'efficacité des actions entreprises).

Si l'évaluation des mesures environnementales ne témoigne que du souci de vérifier l'efficacité de politiques environnementales existantes, au même titre que l'évaluation d'autres politiques sectorielles, l'évaluation des impacts environnementaux des politiques publiques (*évaluation environnementale stratégique*) contient une toute autre ambition visant à s'assurer que les politiques conduites sont cohérentes et qu'elles n'entraînent pas d'effets directs ou secondaires incompatibles avec les objectifs poursuivis de préservation de l'environnement. Cette ambition, par ses objectifs comme par la transversalité qu'elle suppose, apparaît directement participer à l'objectif de développement durable, comme affirmé par l'article 17 de la Déclaration de Rio[3].

L'évaluation de politiques de développement durable comme l'évaluation de politiques environnementales peut se rattacher plus facilement aux pratiques "classiques" d'évaluation des politiques publiques, avec des adaptations particulières concernant la nature et les objectifs mêmes de ces politiques. Par contre, l'évaluation des impacts sur l'environnement des politiques publiques en général ouvre un champ beaucoup plus étendu où les connaissances développées pour l'évaluation classique des politiques

[1] Les Etudes d'Impact sur l'environnement -EIE- s'appliquent au niveau des projets (et non pas au niveau des politiques, plans et programmes). Elles sont en vigueur en France depuis 1976 et en Europe depuis 1985.

[2] Directive (CE) n°2001/42 du 27/06/2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Les Etats membres ont trois ans pour transposer la directive dans leur droit interne (Stöglehner, 2002).

[3] « *Une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente.* » Article 27 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adopté lors de la Conférence de Rio en juin 1992.

publiques apparaissent largement insuffisantes. La complexité des problèmes à traiter doublée de l'absence de pratiques antérieures (exceptées celles des *Etudes d'Impacts sur l'Environnement* au niveau des projets), suscitent en effet un important besoin de méthodologie et implique un recours de fait à l'expérimentation. Et le passage à l'évaluation des impacts des politiques publiques au regard du développement durable ajoute un niveau de complexité supplémentaire :

- non seulement en multipliant les champs des impacts à prendre en compte : impacts environnementaux, sociaux, économiques, mais également en terme de participation et de gouvernance ;
- mais ce premier point lui seul est insuffisant car il ne constitue qu'une juxtaposition d'évaluations distinctes sur des domaines séparés : la transversalité souhaitée au départ s'effaçant au profit d'une nouvelle sectorisation. La prise en compte du développement durable par l'évaluation implique donc surtout le croisement des différentes dimensions, c'est-à-dire la prise en compte des interactions entre les impacts de différentes natures[1].

Par bien des aspects, le développement durable implique une complexification de la question de l'évaluation qui interroge la finalité même de l'action locale : transversalité, pluridisciplinarité, certes, mais également élargissement des préoccupations dans le temps (prise en compte des générations futures), et dans l'espace (du territoire local au territoire global)… L'évaluation de politiques territoriales au regard du développement durable apparaît donc comme une pratique nouvelle et expérimentale, actuellement en construction et qui n'a guère d'antécédents.

Quels que soient les modèles retenus et les données choisies, l'information disponible pour les choix en matière de développement durable restera imparfaite. « *Dans le contexte du développement durable, non seulement on ne dispose pas d'information parfaite, et l'ignorance de la conséquence de nos actes est souvent de règle, mais la multiplicité des acteurs participant à la décision implique la gestion d'informations nombreuses, variées, hétérogènes et peu formalisées.* » (Brodhag & Davoine, 2001). Notons que cette incertitude quant aux données sur lesquelles appuyer la décision n'est pas propre au développement durable, et se retrouve plus largement dans toute l'action publique. « *Généralement, dans la recherche appliquée aux décisions publiques, les faits sont incertains, les chiffres contestés, les enjeux importants et les décisions urgentes.* » (Ravetz et Funtowicz, 1991 : 86) Cette situation est simplement plus flagrante en ce qui concerne la complexité des problèmes associés au développement durable, qui nécessite obligatoirement de dépasser l'application de modèles rationnels ou de simples analyses multicritères « *Il ne peut pas être question de dégager, de l'extérieur ou d'en haut, par une planification rationnelle, une adéquation correcte des ressources à court et long terme.* » (Brodhag & Davoine, 2001) Il s'agit alors sans doute davantage de chercher à ménager des marges de manœuvre pour le futur, d'identifier des irréversibilités, de préciser le champ des négociations dans le cadre d'une rationalité procédurale (Faucheux *et al.*, 1993). Pour Christian Brodhag, le *paradigme de la décision dans l'incertitude et l'information imparfaite* conduit aux principes de

[1] Observer les impacts d'une politique en termes d'aggravation ou de diminution des inégalités écologiques correspond par exemple à un croisement entre les champs sociaux et environnementaux.

précaution (gestion des marges d'incertitude permettant le choix) et d'*amélioration continue* (dispositifs d'évaluation visant à améliorer les choix) (Brodhag & Davoine, 2001).

La question de l'évaluation au regard du développement durable doit alors se poser dans le cadre d'un processus de négociation et de recherche d'un consensus. Les indicateurs de développement durable doivent être élaborés selon un mode de construction collective et participer à sensibiliser et informer les acteurs impliqués. La construction de solutions négociées relève en effet d'un mécanisme collectif d'apprentissage essentiel dans le cadre de politiques territoriales de développement durable. « *Le processus lui-même de recherche de la solution la rend elle-même plus acceptable qu'une solution identique imposée suite à un processus d'optimisation rationnel et technocratique. La dimension cognitive de l'apprentissage lors de la négociation conduit à faire évoluer les préférences des acteurs au cours de la négociation, grâce aux échanges d'information.* » (Brodhag & Davoine, 2001) Dans cette optique, le cadre des négociations comme les possibilités d'échange d'informations apparaissent déterminants. Dans un contexte multiacteurs, l'évaluation doit dès lors être un outil facilitant la négociation, la révélation des préférences, l'appropriation des enjeux par l'ensemble des participants, et l'identification des faiblesses et des lacunes des stratégies avancées.

Dans le cadre des CPER et des DOCUP, nous choisissons d'observer ces questions en partant de l'existant, c'est à dire grâce à une "porte d'entrée" mieux constituée que l'évaluation du développement durable : celle de l'évaluation environnementale, dont l'approche stratégique concernant les politiques, plans et programmes émerge et commence à se structurer méthodologiquement depuis quelques années (Lerond, Larrue *et al.*, 2003).

Si nous postulons qu'il n'y a pas un mais DES développements durables, liés aux réalités des territoires, alors il faut abandonner la recherche d'une "façon de faire idéale", à l'aune de laquelle on mesurerait l'écartement de chaque territoire au modèle pour finir par distribuer la palme de la "durabilité". Comme le souligne Patrice Duran, « *il s'agit bien de voir que la connaissance n'est que d'un apport limité à la décision publique, car elle ne résout jamais pleinement le problème de l'action. Méfions-nous du scientisme rampant que peuvent masquer les démarches trop rationalisatrices qui croient que le recours à une méthodologie scientifique offre une prise directe sur le réel.* » (Duran, 1999 : 174) Pourtant, le besoin de mesure et de normes est systématiquement souligné dès que l'on parle évaluation du développement durable, car sans références communes, quels jugements possibles ?

S'il y a bien une difficulté pratique, voire une impossibilité technique à mesurer sur une même échelle les diverses avancées des expériences multi-formes des collectivités territoriales ; pour le chercheur, l'évaluation des programmes au regard du développement durable peut être une dimension extrêmement instructive de la conception des politiques publiques, le renseignant précisément sur le processus de construction d'un référentiel territorial des objectifs assignés aux programmes et d'une approche spécifique du développement durable.

Dans ce contexte, le rôle que nous reconnaissons alors à l'évaluation est davantage celui d'un processus d'apprentissage que celui de producteur de résultats (les résultats formels

d'évaluation sont toujours relatifs, réduits et se périment vite). Pour notre recherche, le processus apparaît plus riche d'enseignements que ses issues formelles (De Marchi, 2003 : 6). Dans cette perspective, l'évaluation ne doit plus seulement chercher à qualifier la soutenabilité du développement régional mais doit aussi faire face à la question de savoir si les acteurs du *Système d'Aménagement Régional* s'occupent de la production et de la reproduction des conditions de développement du territoire régional ?

Dès lors, on arrive sur les questions de participation et sur la nécessaire implication des acteurs chargés de ces procédures. L'enjeu serait alors celui de l'appropriation des systèmes d'évaluation. « *L'enjeu de l'évaluation ne relève plus d'une normalisation des indicateurs, mais de la recherche d'une méthode partagée, visant à faire en sorte que les partenaires mobilisés définissent ensemble leurs objectifs, les impacts attendus et les critères permettant de vérifier régulièrement l'efficience de leur action et de procéder aux ajustements utiles (principe de l'évaluation endogène continue).* » (Combe, 2003 : 4)

L'importance accordée à la question de l'organisation de l'évaluation nous semble cruciale car certaines approches peuvent stimuler l'apprentissage en ouvrant des espaces de dialogue et d'ajustement où il s'opère, en permettant la rencontre entre acteurs de la politique à évaluer qui d'ordinaire ne se rencontrent pas, en restituant à ces acteurs un retour sur leurs propres pratiques. « *(…) il y a là en termes "d'organisation apprenante" des potentialités qui n'ont pas encore été exploitées pour l'évaluation.* » (Chanut, 2002 : 25)

L'analyse de l'évaluation des CPER et des DOCUP a donc été réalisée à deux échelles : au niveau national tout d'abord, pour dégager le contexte et les grandes tendances, et au niveau des régions Nord-pas-de-Calais et Midi-Pyrénées que nous étudions plus précisément dans le chapitre suivant. Cette double approche entend mettre à jour les arrangements et les modalités dans la pratique de l'évaluation comme outil de conception, d'animation et de pilotage des programmes régionaux, notamment vis-à-vis du développement durable.

L'essor récent de l'évaluation du développement durable dans les politiques territoriales obéit à un double mouvement qui se croise :

- celui des dispositifs réglementaires tant nationaux qu'européens encadrant les politiques territoriales de développement ;
- celui des collectivités territoriales adoptant et expérimentant la problématique du développement durable dans leurs politiques.

Les injonctions des niveaux supérieurs peuvent schématiquement être classées en deux types :

- d'une part les *injonctions réglementaires* telles que contenues dans les lois et circulaires. Au niveau national, ce peut être celles contenues dans la LOADDT ou dans la circulaire du ministère de l'environnement du 11 mai 1999 explicitant ce que doit recouvrir l'objectif de développement durable pour les CPER 2000-2006 (cf. *supra Section I*). Au niveau européen, ce peut être la récente directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement - Dir 2001/42/CE- ou encore les règlements européens des Fonds structurels (cf. *supra Section I.*).

- d'autre part, ces injonctions peuvent être de nature *incitative* : tels les « *Appels à projets sur les outils et démarches en vue de la réalisation d'Agendas 21 locaux* » lancés à l'initiative du ministère de l'environnement en 1997, 2000 et 2003, ou encore le soutien par la Commission européenne de démarches pilotes d'expérimentation et de recherche régionales vers la durabilité.

Du côté des collectivités territoriales, certaines expérimentations sont engagées spontanément par des collectivités pilotes, initiant une démarche volontariste visant à se doter d'une ingénierie capable de mesurer les avancées de leurs politiques dans le sens de la durabilité. Ces collectivités manifestent ainsi un intérêt pour la problématique du développement durable.

B. Le développement de l'évaluation "en général" des CPER

C'est la circulaire du 9 décembre 1993 qui instaure officiellement les dispositifs régionaux d'évaluation pour le suivi des CPER, venant s'adosser à une obligation d'évaluer pour les programmes européens déjà présente dès le premier règlement des Fonds Structurels de 1988 et largement réaffirmée et renforcée avec le deuxième règlement des fonds structurels de 1993[1]. Le tableau suivant fournit des éléments relatifs à l'installation des dispositifs régionaux d'évaluation (cf. Tableau 31). La première colonne du Tableau 31 montre bien que, plus de cinq années après cette circulaire, *sa mise en œuvre reste extrêmement diversifié dans les pratiques régionales*, notamment du fait de l'acquis de savoirs-faire par quelque uns et du retard relatif pris par d'autres, également du fait de volontés politiques variables et donc de moyens disponibles inégaux. L'observation de l'avancement de l'installation et de l'organisation en région des dispositifs d'évaluation en 1998 révèle surtout une grande diversité, aussi bien dans l'avancement que dans le choix d'architecture des dispositifs régionaux d'évaluation, soulignant une application très variable des textes, allant d'une absence de dispositif d'évaluation à des dispositifs très développés (jusqu'à 5 niveaux différents d'organisation à l'intérieur du dispositif)[2].

[1] Règlement n°2052/88/CEE modifié par le règlement n°2081/93/CEE définissant les missions des fonds à finalité structurelle (article 6) & Règlement de coordination des Fonds n°4253/88/CEE modifié par le règlement n°2082/93/CEE (article 26). Si, pour les premiers programmes européens (1989-1993), le manque de temps et de savoir-faire de beaucoup d'Etats membres conduira à l'absence d'évaluation préalable et, plus généralement, à une démarche d'évaluation dans son ensemble très embryonnaire, le renforcement du second règlement européen (n°2081/93/CEE), introduisant notamment une clause de conditionnalité (article 26 : « *...les aides seront octroyées lorsque l'appréciation* ex ante *aura démontré les avantages socio-économiques à en retirer à moyen terme eu égard aux ressources mobilisées* »), constituera « *(...) un stimulant puissant pour que, bon gré mal gré, se répande l'idée que l'obligation d'évaluer était un point de passage incontournable pour recevoir des Fonds communautaires.* » (Goybet, 1998)

[2] Bien que le lien direct entre la multiplication des niveaux d'organisation à l'intérieur d'un dispositif et le renforcement de l'efficacité de ces dispositifs ne soit pas prouvé, la mise en place de commission scientifique et/ou de secrétariat de l'évaluation marque cependant une volonté de "faire" et de "faire bien" de l'évaluation en région, un souci de qualité pour la réalisation des exercices d'évaluations.

Tableau 31 :Aperçu de la situation nationale : éléments relatifs à l'avancement des procédures d'évaluation environnementale dans le cadre des CPER de 1998 à 2002

	1. installation des **dispositifs d'évaluation** (début 1998)	**2.** avancement de l'évaluation environnementale dans les dispositifs régionaux **Programmes régionaux 1994-99** (recensement 1997 & 1998)		**3.** avancement de l'évaluation environnementale préalable des **CPER 2000-2006** (recensement 2000 & 2002) **Réalisation des PER** (Profils Environnementaux Régionaux - diagnostic environnemental)	
		Fonds structurels	CPER	début 2000	fin 2002
Alsace	-	M.A.E.à l'étude		en cours	en cours
Aquitaine	+ *			non	en cours
Auvergne	=		volet envrt	en cours	× (2000)
B^{sse}-Normandie	=			× (12/99) *	× (2001)
Bourgogne	=				× (2001)
Bretagne	+ + *		EE du CP à l'étude*	diag. SSCENR	× (2000)
Centre	=	Mesures Agri-Environnementales		en cours	× (2000)
Champagne-A.	+		volet envrt prévu	diag. SSCENR	× (2002)
Corse	+		GT envrt		
Franche-Comté	+	Mesures Agri-Environnementales		en cours	
H^{te}-Normandie	+		EE du CP à l'étude*	en cours	× (2000)
Île-de-France	=	M.A.E. + GT envrt*		non	
Languedoc-R.	=				× (2001)
Limousin	+	oui + GT envrt pour le volet envrt		× (07/99) *	×
Lorraine	+			× (04/00) *	×
Midi-Pyrénées	+		volet envrt (bois)	diag. SSCENR	en cours
Nord-Pas-de-Calais	+ +	oui + GT envrt	EE du CP*	en cours	× (2000)
P.A.C.A.	-			diag. sur 2 DTA	×
Pays de la Loire	+			en cours	en cours
Picardie	=		volet envrt	en cours	× (2001)
Poitou-Charentes	+		indic envrtx	diag interne	
Rhône-Alpes	+ +	M.A.E.à l'étude			× (2000)

Légende :

	Régions où plusieurs éléments indiquent qu'une dynamique régionale autour de l'évaluation environnementale est initiée.

Colonne 1 :
"-" pour les dispositifs jugés moins développés (moins d'instance et/ou d'acteurs) que ce préconisent les textes.
"=" pour les dispositifs jugés développés comme ce que les textes prévoient explicitement (2 instances composant le dispositif).
"+" pour les dispositifs jugés plus développés que ce les textes mentionnent directement (nombre d'instance composant le dispositif supérieur à 2 et/ou présence d'autres acteurs dans le dispositif que ceux cités dans les textes),
avec une notation spéciale "++" pour les dispositifs jugés bien développés, relativement complets.
* cas où un acteur représentant de l'environnement (administratif ou expert extérieur) est associé au dispositif permanent
Source : (Bertrand 1999 ; Bertrand, 2000 : 8) d'après le recensement effectué pour le comité régional d'évaluation de Bretagne (Lagant 1998)
Colonne 2 :
* démarche d'évaluation environnementale ne se limitant pas à l'évaluation de mesures environnementales
Source : (Bertrand, 1999 ; Bertrand, 2000 : 20) d'après l'enquête effectuée auprès des Diren et des Sgar (Lerond 1997) complétée par un recensement des projets d'évaluation des C.P.E.R. du Commissariat Général du Plan (1998)
Colonne 3 :
* régions « pilotes » pour l'élaboration du PER avec 3 bureaux d'études différents (Lerond, Adage environnement et BCEOM)
Source : 1ère colonne début 2000 (Bertrand, 2000 : 25) d'après enquêtes téléphoniques auprès des Diren, Sgar et Conseils Régionaux (février-mars 2000). Les cases vides signifient que la Diren n'a pu être contactée. / 2ème colonne fin 2002 (Adage Environnement, 2002)

Abréviations utilisées : **GT envrt** : groupe de travail ou instance technique spécifique pour l'environnement / **EE du CP** : évaluation environnementale du contrat de Plan dans son ensemble ou d'une partie non restreinte aux seules mesures environnementales / **volet envrt** : mesures environnementales regroupées au sein d'un même axe d'intervention / **indic envrtx** : indicateurs environnementaux / **M.A.E.** : Mesures Agri-Environnementales / **SSCENR** : Schéma de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux / **DTA** : Directive Territoriale d'Aménagement

Cette variété confirme le fait que l'évaluation n'apparaît pas comme isomorphe mais bien comme un ensemble de pratiques extrêmement diversifiées (Warin, 1999). Enfin, l'observation attentive des bilans régionaux des évaluations réalisées à cette époque indique que la pratique de l'évaluation n'a été très globalement pratiquée qu'*a posteriori* et en aucun cas préalablement à l'acceptation d'un programme.

C. L'apparition de l'évaluation environnementale dans le suivi des programmes régionaux 1994-1999 : des premiers travaux avant tout méthodologiques

L'évaluation environnementale dans le cadre des programmes de planification régionaux a une existence officielle pour les CPER avec la circulaire du ministre de l'Environnement du 2 décembre 1993 instaurant l'obligation d'un suivi environnemental des CPER.

C. 1. Quelques Régions pilotes ouvrent le champ de l'évaluation environnementale des CPER

L'évaluation environnementale des CPER et des DOCUP pour la période 1994-1999 n'a été que très peu développée (*cf. deuxième colonne du Tableau 31*). La majorité des régions n'a pas développé un champ évaluatif spécifique à l'environnement, même si quelques Régions pionnières se sont investies dans ce domaine (Bretagne, Haute-Normandie, Ile de France et Nord-Pas-de-Calais). Des facteurs conjoncturels régionaux d'ordre écologique et d'ordre politique propices au développement de l'évaluation environnementale apparaissent avec évidence dans ces régions. Les quatre Régions s'étant engagées dans ce type de démarches sont en effet des régions confrontées à des problèmes environnementaux d'origines diverses (industrie, agriculture intensive ou très forte urbanisation), particulièrement aigus et dont la résolution s'impose comme une exigence forte. De ce fait, l'importance des problèmes environnementaux régionaux peut représenter une priorité politique pour l'action régionale (se traduisant notamment par la présence d'élus écologistes au sein des Conseils régionaux, comme ce fut le cas pour les Régions Nord-Pas-de-Calais et Île de France). Ces Régions se sont donc engagées dans des programmes environnementaux ambitieux. Face aux difficultés pratiques de l'évaluation environnementale et à l'absence d'expérience précédente solide, elles ont engagé des démarches permettant de surmonter les obstacles méthodologiques afin de créer les outils manquants. Ces démarches ont consisté en diverses façons à :

- établir des états des lieux environnementaux dégageant les enjeux environnementaux régionaux,
- élaborer une méthode de hiérarchisation des enjeux environnementaux au sein des contrats de plan,
- formuler des référentiels et choisir des indicateurs d'évaluation,
- élaborer des outils de suivi.

Derrière ces Régions pionnières, se retrouvent également quelques Régions ayant réalisé des évaluations portant sur des programmes à finalités environnementales, comme les politiques de développement de la « filière bois » (en Midi-Pyrénées par exemple),

l'information sur la pollution de l'air (Île-de-France) ou encore les mesures agri-environnementales (dont l'évaluation était imposée par la Commission européenne).

Cette situation de faible développement de l'évaluation environnementale peut être liée à la faible pénétration de membres extérieurs porteurs d'intérêt environnementaux dans les instances d'évaluation régionale (*cf. 1ère colonne du Tableau 31*)[1]. Et assez logiquement, ce sont les régions qui ont un dispositif d'évaluation "développé" (notamment ayant recours à des experts permanents) qui ont le plus tendance à procéder à des évaluations soit de mesures environnementales soit des impacts environnementaux de programmes d'actions[2] (*cf. colonnes 1 & 2 du Tableau 31*). Le faible développement des systèmes régionaux d'évaluation apparaît être logiquement un facteur limitant l'élargissement des exercices d'évaluation à l'évaluation environnementale.

Outre ces constatations, le faible niveau d'installation des démarches d'évaluation environnementale en région semble principalement à rapprocher d'une absence de méthode et de donnée :

- difficultés méthodologiques majeures (difficultés de méthodes propres : système de mesure et choix des points de mesures et des seuils significatifs, etc.) ;
- absence de référentiel et difficultés qui en découlent sans état initial satisfaisant ;
- difficultés de renseigner certains points d'observation, notamment sur les effets secondaires d'autres politiques jusqu'à récemment jamais recensés et où les données sont donc inexistantes ou fragmentaires.

C. 2. Production d'une synthèse méthodologique au niveau central pour servir au nouvel exercice de planification

Le bilan très restreint des démarches d'évaluation environnementale pour les CPER 1994-1999 ne doit pas cependant masquer l'initiation d'un mouvement où un nombre important d'acteurs en région ont commencé à s'interroger sur les possibilités techniques d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans le pilotage des politiques régionales. Cette implantation progressive apparaît bien en comparant les évaluations recensées pour la période 1994-1999 et celles envisagées pour la période 2000-2006 (cf. Tableau 32).

Dans un premier temps, l'essentiel des efforts s'est consacré à l'élaboration de méthodes et d'outils manquants. Un travail de synthèse méthodologique entre acteurs régionaux (Etat et collectivités) et centraux (MATE) aboutira à la production de deux guides

[1] Alors que seize dispositifs régionaux d'évaluation intègrent un ou des membres du *Conseil Economique et Social Régional*, ce qui représente un bon niveau de représentation d'acteurs porteurs d'intérêt économiques et sociaux dans les instances d'évaluation, la présence d'acteurs environnementaux est très faible : les acteurs environnementaux permanents intégrés au dispositif d'évaluation, qu'ils soient administratifs (DIREN, ADEME) ou scientifiques (expert, universitaire), sont inexistants, à l'exception des dispositifs régionaux de Bretagne et d'Aquitaine (Bertrand, 2000 : 8) (cf. Tableau 31).

[2] Sur les 4 régions initiant une démarche d'évaluation environnementale, 3 ont un dispositif plus développé que la moyenne (2 "++" "très développés" et 1 "+" "développé") ; 3 de ces 4 dispositifs intègrent des "experts permanents" ; inversement les régions ne s'étant pas ouvertes sur l'environnement ont globalement un niveau de développement de leur dispositif régional d'évaluation plus faible que la moyenne (Bertrand, 2000 : 8)1 (cf. Tableau 31).

méthodologiques destinés à faciliter la période charnière entre les deux périodes de programmation, que ce soit pour le suivi et l'évaluation environnementale *ex post* des programmes terminés (Larrue & Lerond, 1998) ou pour l'évaluation environnementale *ex ante* des programmes à venir (Larrue, 1999). C'est dans ce cadre de définition et de proposition d'outils méthodologiques au niveau central qu'apparaîtra le *Profil Environnemental Régional* (PER), état environnemental initial des lieux (état de référence) et diagnostic synthétique s'attachant à faire ressortir les enjeux environnementaux régionaux stratégiques. Le PER constitue la première des deux étapes que devaient suivre l'évaluation environnementale préalable des CPER ; la deuxième étape étant l'appréciation du bien fondé des programmes vis-à-vis de leurs impacts sur l'environnement et la définition des conditions de leur évaluation environnementale *ex post* (cf. *supra* l'analyse des textes juridiques - *Section I*).

D. L'évaluation environnementale de la quatrième génération de CPER

D. 1. Un calendrier serré, une faible anticipation et des "recyclages administratifs" entre procédures simultanées

Comme vu précédemment, la période de préparation régionale des CPER et des DOCUP (1999-2000) correspond à un moment très chargé en terme de réflexions et de productions pour l'aménagement des territoires régionaux. Se déroulent simultanément à la préparation des CPER et des DOCUP, la préparation des *Schémas de Services Collectifs* (par les services de l'Etat en région) et des *Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire* (par les services de la Région), et cela dans le désordre par rapport à ce que prévoyait la LOADDT. Cette intense activité peut être vue comme un frein et un handicap à une préparation sereine des programmes régionaux, et ainsi constituer une sorte de surcharge desservant la mise en place de l'évaluation environnementale (manque de temps, de moyens et de données…). Mais cette "effervescence" régionale peut tout aussi bien servir la mise en place de l'évaluation environnementale, en constituant une période de réforme et de changement où certaines dynamiques de travail en commun permettent des collaborations originales et innovantes et des avancées notables.

Cette situation a permis tout au moins d'effectuer des "économies d'échelles" grâce à la réutilisation de documents déjà produits dans le cadre de procédures concomitantes, même si ceux-là ne correspondaient qu'imparfaitement[1]. Ainsi, même si le contenu des exercices demandés n'était pas identique, plusieurs régions ont "recyclé" les travaux des *Schémas de Services Collectifs des Espaces Naturels et Ruraux*, lorsqu'ils étaient suffisamment avancés, en tant que PER, ou du moins en tant que diagnostic environnemental régional minimum (*cf. colonne 3, Tableau 31*). Et ce mouvement de "recyclage administratif" a évidemment joué à plein entre la préparation en région du CPER et du DOCUP

[1] Cas de la Région PACA où les diagnostics environnementaux de deux Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) en cours d'élaboration ont servi pour le contrat de plan, alors qu'ils ne couvraient qu'une partie du territoire régional (*Cf. colonne 3, Tableau 31*).

(essentiellement dans le sens contrat de Plan vers Docup mais pas seulement[1]). Il a pu également fonctionner pour servir à des documents à venir (SSCENR ou SRADT par exemple).

Malgré ces phénomènes, la fragilité et l'envergure limitée des dispositifs régionaux d'évaluation environnementale lors de la période 1994-1999 ont eu pour conséquence directe une intégration encore très restreinte de l'évaluation environnementale aux stratégies régionales de développement, par manque de moyens et de données disponibles à temps[2]. Cependant, avec une vision moins formelle, huit des dix-huit régions interrogées avaient constitué "à temps" -début 2000- un diagnostic environnemental, bien que parfois minimal et incomplet (*cf. colonne 3, Tableau 31*).

D. 2. Une déconnexion des temps de la décision et de l'évaluation mais des influences indirectes possibles : diffusion, sensibilisation, légitimation

Il apparaît une déconnexion entre les temps de la décision et de la validation des programmes et les moments de réalisation de l'évaluation environnementale préalable (accusant jusqu'à un retard de plusieurs années) (*cf. colonne 3, Tableau 31*). Cependant, ce constat ne saurait suffire. Car ce premier essai "grandeur nature" d'une évaluation environnementale, a pu être l'occasion d'un ensemble de démarches, de collaborations et de pratiques nouvelles visant une meilleure prise en compte des préoccupations environnementales régionales et locales dans le choix des investissements de l'Etat, des Régions et de l'Europe. Ces démarches s'installent certes timidement, dans des proportions et des configurations variées suivant les régions. Mais des documents de diagnostic environnemental sont produits, ce qui signifie que l'évaluation environnementale se matérialise sous la forme de documents administratifs, sans que ceux-ci ne soient encore en mesure de peser directement sur les processus décisionnels. Mais une influence indirecte peut venir des acteurs ayant participés à ces démarches d'évaluation. Il y a bien en effet des *fonctions pédagogiques ou endoformatives* à attribuer aux démarches d'évaluation, comme le souligne les travaux de Lascoumes et Setbon :

> « *(...) l'apport de l'évaluation est plus sensible et plus profond au niveau administratif : comme moyen d'éclaircissement des problèmes, comme reflet élargi d'une action publique atomisée, comme lieu de confrontation des rationalités isolées, voire comme moyen d'amorcer une coopération toujours réclamée et rarement rencontrée. On peut affirmer que chez la plupart des administratifs impliqués dans l'évaluation domine une impression vivace d'apprentissage et celle d'une évolution relativement irréversible.* »
> Lascoumes & Setbon, 1996 : 61-62

Cette expérience d'évaluation environnementale aura alors sans doute permis :

- une visibilité accrue au niveau politique de problèmes et d'enjeux environnementaux dont la perception demeure floue,
- une reconnaissance de nouveaux domaines d'intervention jusque là peu investis,

[1] Ainsi, en Nord-Pas-de-Calais, la préparation du Docup Objectif 1 a pu, en les précédant, alimenter certains travaux préparatoires au contrat de Plan.

[2] Trois PER seulement ont été réalisés dans des délais satisfaisants -début 2000- pour pouvoir jouer un rôle dans le processus d'élaboration des stratégies régionales -ce qui ne veut pas dire qu'ils en aient effectivement joué un- (*cf. colonne 3, Tableau 31*). Et ces trois régions étaient des régions pilotes retenues au niveau central pour l'expérimentation de cette première démarche d'évaluation environnementale préalable.

- une légitimation d'action publique en faveur de problèmes nouvellement identifiés.

L'évaluation environnementale remplirait bien alors une fonction d'émergence, de construction et de légitimation de nouveaux problèmes (Bertrand, 1999). Le développement des procédures d'évaluation environnementale permettrait de renforcer l'acceptation de la mise en œuvre de politiques d'environnement, en légitimant leur nécessité (Lascoumes, 1994), notamment par des fonctions de sensibilisation des acteurs impliqués.

D. 3. La diffusion de l'évaluation des impacts environnementaux et la généralisation de l'évaluation des politiques environnementales

Cette analyse nationale des dispositifs régionaux d'évaluation doit pour finir observer les exercices d'évaluations se rapportant à l'environnement ou plus largement au développement durable programmés dans le cadre des CPER 2000-2006. Bien qu'à prendre avec précautions[1], ces données permettent tout de même l'illustration et la confirmation de certaines tendances (cf. Tableau 32).

L'investissement minimal des Régions dans une démarche d'évaluation au regard de l'environnement est bien la réalisation du *Profil Environnemental Régional* (PER). Sur ce point, les évaluations à mi-parcours peuvent constituer une étape importante dans le développement des pratiques régionales d'évaluation environnementale. Notons également l'initiation d'*évaluation interrégionale*, avec l'exemple de l'Alsace et de la Lorraine engagées conjointement dans l'évaluation de leur politique en faveur des PNR.

Se retrouve le groupe des Régions "pionnières" pour l'évaluation environnementale. Celles-ci poursuivent (Île de France) et étoffent (Haute-Normandie) leurs démarches évaluatives, notamment en élargissant et en enrichissant des pratiques évaluatives au regard de l'environnement par l'essai de prise en compte de questions sociales (Nord-Pas-de-Calais, mais aussi Lorraine et Picardie), tentant ainsi méthodiquement de développer des champs évaluatifs complémentaires indispensables à toute prise en compte du développement durable. D'autres Régions rejoignent ce mouvement en tentant de s'engager dans des démarches exploratoires d'évaluation au regard du développement durable (PACA & Rhône-Alpes).

[1] Le tableau suivant ne s'appuie que sur le recoupement de plusieurs recensements des actions d'évaluation programmées pour 2000-2006, c'est à dire qu'il ne se base que sur les intitulés des actions prévues telles que communiquées par les Régions, sans que des détails sur le contenu de ces opérations soient disponibles. De plus, la fin programmée de ces évaluations varie entre 2003 et 2006. Et ne sont mentionnés dans ce tableau que des évaluations programmées se référant explicitement à l'environnement ou au développement durable. Ainsi, des thèmes ambitieux qui renvoient implicitement aux préoccupations en matière d'environnement ont été retenus par plusieurs Régions sans apparaître sur le tableau : ce sont par exemple l'Alsace avec l'évaluation *a posteriori* de l'adéquation du choix des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales intégrées aux contrats de Plan depuis 1988, l'Aquitaine avec la multimodalité dans le transport des marchandises ou encore le volet « rail » de l'intermodalité en Champagne-Ardenne.

Tableau 32 : Evaluations programmées dans le cadre des CPER 2000-2006 se rattachant à l'environnement ou au développement durable

	EVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES Evaluations de politiques environnementales Evaluation des impacts environnementaux d'autres politiques	EVALUATION AU REGARD DU DEVELOPPEMENT DURABLE *ou d'un champ transversal du développement durable (social)*
Alsace	Réalisation du PER Evaluation des PNR (commune avec Lorraine)	
Aquitaine		
Auvergne		
B^{sse}-Normandie	Evaluation de l'impact des actions régionales sur la maîtrise de la dépense et de la qualité de l'eau	
Bourgogne	Etude préalable pour l'évaluation environnementale du CPER (utilisation de photos aériennes – achevé 04/2002)	
Bretagne		
Centre		
Champagne-A.	L'évaluation du volet environnemental du CPER (indicateurs et enjeux) Lancement prévu d'une évaluation environnementale	
Corse		
Franche-Comté	Evaluation de la politique environnementale	
H^{te}-Normandie		Evaluation de la contribution de l'ensemble des actions du CPER au développement durable
Île-de-France	Evaluation environnementale sur l'effet de serre	
Languedoc-R.	Réalisation d'un profil environnemental pour des zones à enjeux écologiques importants	
Limousin	Evaluation de la politique de soutien aux entreprises de la première transformation du bois	L'apprentissage au féminin L'impact du CPER sur l'égalité des chances
Lorraine	Evaluation de la politique des paysages Evaluation prévue des PNR (commune avec Alsace) Pollution des eaux (outils méthodologiques)	Evaluation de la parité homme femme (construction d'outils méthodologiques)
Midi-Pyrénées	Evaluation de la politique de sensibilisation et d'éducation à l'environnement	
Nord-Pas-de-Calais	L'eau et l'agriculture	Prise en compte de l'équité sociale dans le CPER
P.A.C.A.		Evaluation du développement durable
Pays de la Loire	Evaluation environnementale *ex ante* du CPER Evaluation des politiques liées à la gestion quantitative et qualitative de l'eau	
Picardie	Evaluation du réseau d'espaces naturels préservés et valorisés (base de données achevée fin 2002) Alternatives végétales	Constitution d'un observatoire social
Poitou-Charentes	Evaluation des espaces naturels Evaluation des aides pour la forêt privée Evaluation à long terme De la ressource en eau	
Rhône-Alpes		Analyse de la prise en compte du développement durable (pré-étude finie)

Légende :

	Evaluation de mesures ou politiques environnementales seulement
	Evaluation environnementale plus large ou évaluation au regard du DD

Sources : (Commissariat Général du Plan 2002), www.evaluation.gouv.fr, (Lerond 2003) (Duron 2002)

Abréviations utilisées : PNR : Parcs Naturels Régionaux ; PER : Profil Environnemental Régional

Conjointement, le mouvement d'évaluation environnementale se répand progressivement et trois nouvelles Régions programment une évaluation environnementale large de leur contrat de Plan (Bourgogne, Champagne-Ardenne et Pays de la Loire). D'autres Régions engagent des démarches transversales d'évaluation environnementale de leur contrat de Plan par des entrées thématiques correspondant à des préoccupations régionales spécifiques (la gestion de la ressource en eau pour Basse-Normandie et Poitou-Charentes et la contribution à l'effet de serre pour Île de France).

Enfin, l'évaluation de politiques environnementales semble se généraliser. Ainsi, plus d'une dizaine de Régions ont décidé de procéder à une évaluation de certaines mesures ou de la totalité de leurs politiques environnementales : d'une part les Régions déjà engagées, même minimalement ou très sommairement dans ce type de démarche lors de la période précédente, poursuivent leurs démarches ; d'autre part, des Régions qui n'étaient pas engagées dans des démarches de ce type pour la période 1994-1999, débutent (Basse-Normandie, Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Pays de la Loire).

Conclusion de la section 3 : la nouveauté et la diversité des systèmes d'évaluation

L'installation des dispositifs régionaux d'évaluation des politiques de planification est un mouvement récent qui n'a pas plus d'une dizaine d'années. Et la prise en compte de préoccupations environnementales dans ce cadre là est restée embryonnaire pour les CPER 1994-1999, les rares Régions s'y engageant ont avant tout développé d'importants efforts méthodologiques. Ces premières démarches ont été motivées pour des raisons physiques (crise environnementale d'envergure) et politiques (présence d'élus écologistes). Pour la période 2000-2006, le panorama des situations régionales est plus diversifié. Une certaine généralisation de l'évaluation des politiques environnementales s'effectue, preuve que ces politiques sont désormais bel et bien reconnues à égal des autres secteurs de la planification. L'évaluation environnementale plus large des programmes régionaux se diffuse petit à petit. Enfin, certaines Régions avancées innovent en programmant des thématiques ambitieuses avec des essais d'intégration du développement durable dans leurs exercices d'évaluation.

D'autre part, si la déconnexion entre les temps de la décision et ceux de l'évaluation semble avérée en ce qui concerne l'évaluation environnementale, celle-ci n'en a pas moins pour autant des effets indirects sur les décisions, par légitimation, diffusion, sensibilisation et endo-formation.

L'intérêt des collectivités à s'engager dans des démarches d'évaluation de leurs politiques au regard du développement durable, outre les demandes formelles des niveaux supérieures, peut être motivé :

- par des raisons d'ordre politique (appropriation de cet enjeu par un groupe d'élus) ;
- par des raisons de conjonctures locales particulièrement difficiles. Il peut s'agir de situations de

crises locales écologiques (effet de serre et pollution atmosphérique en Île de France, gestion de la ressource en eau en Bretagne…) sociales, économiques (régions en voie désertification par exemple) ou les trois à la fois (régions en reconversion industrielle par exemple comme le Nord-Pas-de-Calais).

- par des raisons de marketing territorial, la communication autour du développement durable pouvant alors faire utilement office d'un label avantageux de qualité des territoires.

Il n'y a bien sûr pas de typologie nette et ces différents facteurs se retrouvent dans des proportions variables suivant les situations locales particulières. D'un point de vue chronologique, les premières Régions à se lancer dans de telles démarches étaient dans le premier cas (volonté politique) et/ou dans le second cas (crise écologique et/ou socio-économique) ; les dernières à s'y engager peuvent davantage apparaître comme des "opportunistes" et la dimension de communication, par un certain effet de mode, peut alors constituer un aspect déterminant.

Les raisons sont donc nombreuses et variées, sans compter le contexte international, pour que des collectivités s'engagent dans des démarches de diagnostic et d'évaluation de leurs politiques en matière de développement durable.

Même en s'appuyant sur le cadre d'analyse unifié des CPER et des DOCUP, les situations régionales apparaissent très contrastées et les quelques actions initiées sont très diverses. C'est bien ici un *moment d'expérimentation* (explorations de nouveaux domaines, recherches méthodologiques, expérimentations et tests sur des politiques spécifiques) et *de diffusion de nouvelles pratiques*. Il n'y a donc guère d'unité entre les différentes démarches, au-delà d'une inscription sous la large bannière du développement durable. Plusieurs niveaux d'avancement des Régions sur les voies du développement durable peuvent alors rapidement être distingués au regard de l'évaluation :

- *Les Régions qui n'ont pas encore réellement initié de démarches spécifiques*, avec un niveau d'affichage variable, de l'absence de référence au développement durable à la simple déclaration d'intention ;
- *Les Régions qui réfléchissent à la problématique* et à sa mise en œuvre concrète, avec l'existence d'une certaine volonté et/ou d'un portage politique, mais dont les démarches demeurent encore embryonnaires ;
- *Les Régions "pionnières", déjà avancées dans une démarche* de prise en compte de la durabilité dans leurs politiques, ayant déjà initié des réflexions sur ces questions depuis quelques années. Ces Régions avancées le sont pour différentes raisons d'ordre politique et physique, plus ou moins inter-reliées.

CONCLUSION AU CHAPITRE 3 : ANALYSE NATIONALE DE LA PREPARATION ET DU CONTENU GENERAL DES CPER ET DES DOCUP

Ce chapitre apporte des éléments pour *qualifier les politiques de planification régionale en France, leurs contenus et leurs évolutions* dans le cadre du nouvel aménagement du territoire "à plusieurs". L'analyse des programmes de développement régional (CPER et DOCUP) souligne quelques points essentiels concernant : la maîtrise des différentes ressources stratégiques, les formes d'association des différents partenaires, les capacités d'adaptation des différentes procédures, le partage des compétences entre programmes et entre contractants, le rôle de l'évaluation.

La maîtrise des différentes ressources et les formes de la négociation

Un monopole du droit et des monopoles relatifs quant à la gestion du temps et de l'information pour les niveaux supérieurs

Ce sont les niveaux supérieurs (gouvernement et commission) qui maîtrisent les *ressources réglementaires et temporelles*. Ils ont un pouvoir unilatéral sur la détermination des règles encadrant les programmes.

> Dans le contexte de multiples calendriers interréliés (SSC, SRADT, CPER, Pays et Agglomérations), aux délais parfois intenables, la gestion et la maîtrise du temps apparaissent des atouts stratégiques. Cependant, elles ne sont totales pour aucun partenaire. Pour les CPER, la nécessité de ne pas avoir une année « blanche » en terme de programmation comme la volonté de coupler les contrats de Plan aux programmes européens contraignent fortement les délais de réalisation.

- Le niveau européen jouit, par sa position et la forme de sa participation (co-financement unilatéral), d'une *influence sur le niveau national* en ce qui concerne les règles (évaluation à mi-parcours, éco-conditionnalité, etc.) comme les priorités à respecter (l'égalité des chances entre les hommes et les femmes par exemple).

- Les services centraux de l'Etat détiennent aussi d'une certaine façon un *monopole de l'information* concernant les données nationales d'ensemble relative aux CPER. Mais il est malaisé de distinguer par rapport à cette ressource stratégique ce qui relève de la carence en matière de suivi de ce qui relève d'une volonté de conserver un certain monopole sur des données stratégiques. Quoiqu'il en soit, il y a visiblement un manque de données fiables et harmonisées.

> Force est de constater que, malgré les critiques récurrentes déjà observées, la quatrième génération de CPER reproduit les mêmes lacunes cruciales au niveau de la disponibilité de chiffres uniques, fiables et indiscutables. Même si certaines contraintes apparaissent difficilement surmontables (liées à la diversité des engagements et des formes d'association des différents partenaires suivant les configurations régionales), il est frappant de noter d'une part le fractionnement des enveloppes de l'Etat consacré aux CPER, et d'autre part, la

multiplication des enveloppes parallèles « hors plan », fournissant une ressource supplémentaire dans les stratégies de négociation. Cet éparpillement des crédits de l'Etat participe à une lisibilité de plus en plus ardue des CPER fédérant plusieurs autres procédures, et dont les imbrications financières n'apparaissent pas clairement. Derrière cet "écran de fumée", l'Etat pourrait manœuvrer un retrait financier tout en cherchant à préserver au maximum son capital directif dans ses grands secteurs d'intervention, notamment grâce à la multiplication des partenaires dans le cadre de l'aménagement du territoire "à plusieurs".

L'autre fait notable concernant l'information est bien l'absence remarquable d'un bilan résumant clairement les contributions de l'ensemble des autres collectivités territoriales aux CPER, alors que celles-ci seraient estimées à 15 % du montant total consacré aux contrats. Il n'y a *pas de règles précises et uniques régissant la forme des associations* des collectivités infra-régionales aux contrats de Plan[1]. Il y a là un gain de souplesse mais une perte de lisibilité

Enfin, la comparaison entre générations de CPER n'est guère facilitée et systématiquement biaisée afin de souligner un « effort sans précédent », un investissement des différents partenaires sans cesse croissant. La fonction de centralisation de l'information et d'harmonisation des données devant *a priori* être logiquement assumée par les services centraux de l'Etat apparaît alors défaillante.

Théâtralité de la négociation, opacité des négociations

La *concertation* prônée par les textes réglementaires comme garante de stratégies partagées et d'actions harmonisées n'a pas fonctionné comme espéré. Les *lieux* et les *moments de négociation* n'apparaissent jamais explicitement.

Alors que le nombre de partenaires et de "sous-contrats" s'imbriquant dans les contrats de Plan est élargi, les instances de concertation prévues par la loi (CRADT) n'ont eu tout au plus qu'une fonction formelle de distribution de l'information, c'est-à-dire avertir *a minima* l'ensemble des partenaires des orientations décidées. Elles ne semblent en aucun cas avoir été des lieux de débat et de négociation (Nakic, 1999 : 6), et semble davantage participer à la théâtralisation de la négociation, pour reprendre les mots de Gaudin. Il est alors légitime de se demander où les véritables négociations ont lieu ? Malgré les allers et retours des documents entre les Régions, les services régionaux de l'Etat et les ministères, la négociation effective semble avant tout sous-jacente, voire informelle. Elle n'est guère montrée. On retrouve cette « *sorte de théâtralité opaque où se jouent à la fois des accords formels et des arrangements parallèles* » telle que décrite par Gaudin concernant la contractualisation (Gaudin, 1999 : 38), à la fois « *procédures théâtrales et délibération confinée* ». Il y a là une ambiguïté centrale de cet exercice de contractualisation, qui appelle à la concertation, à la participation de tous et à la transparence des négociations, mais qui demeure dans la pratique peu visible et guère lisible. La multiplicité des temps, des enveloppes, des partenaires et des

[1] La forme de l'engagement des autres collectivités varie beaucoup d'une région à l'autre : tantôt signataires à part égale, tantôt associées par des conventions annexes, tantôt associées au budget récapitulatif sans en être directement signataire, etc.

scènes de la négociation participe sans aucun doute à cette lisibilité difficile.

Entre une négociation mise en avant autour de quelques acteurs surinvestis et une illisibilité généralisée des processus de conception en arrière plan, les CPER pourrait alors illustrer un certain *émiettement de la décision*, entre une multitude d'acteurs de différents niveaux. La négociation généralisée semble en effet opérer une dissolution des responsabilités de l'acte décisionnel et le partenariat diffus entre collectivités de plus en plus imbriquées pour l'exercice de certaines compétences conduit à une certaine opacité concernant leurs rapports. Les éventuels débats apparaissent alors vidés de toutes dimensions conflictuelles.

La mobilisation de ressources financières comme principale modalité de négociation pour les autres partenaires.

De ce manque de transparence de la contractualisation, les acteurs historiques de la planification tirent un gain évident dans les négociations, à commencer par l'Etat central et ses services déconcentrés, qui initient, réglementent, pilotent et proposent. Les Régions, en tant qu'actrices centrales et légitimes pour l'exercice de planification, en retirent l'avantage moindre de ne pouvoir être contournées…

Les collectivités territoriales, à commencer par les Régions, doivent donc mobiliser des ressources financières pour peser du poids dans la négociation. Ainsi, nombreuses sont les Régions qui surabondent les crédits de l'Etat, acquérant ainsi un certain pouvoir d'orientation. Dans un contexte de réduction des écarts des dotations régionales de l'Etat, cette situation avantage bien évidemment les Régions "riches". Plusieurs stratégies de co-financement peuvent être identifiées :

- un *rattrapage* par des Régions « riches » où l'Etat investit moins que la moyenne,
- un *entraînement* de dotations régionales relativement fortes par des dotations étatiques importantes,
- une *synergie* où des dotations européennes importantes peuvent entraîner des engagements plus importants des collectivités territoriales,
- une *aide prioritaire* de l'Etat en direction des régions considérées en grande difficulté,
- et enfin, un d*ésinvestissement* bilatéral où le faible engagement de l'Etat se répercute par un engagement régional également limité.

De la même manière, si les autres collectivités, particulièrement les Départements, veulent ne pas être écartées du mouvement de planification décentralisée, elles doivent participer financièrement aux contrats, sans aucune certitude d'en retirer des gains équivalents. La participation des collectivités locales porte en larges parties sur des compétences essentiellement nationales comme l'enseignement supérieur ou les grandes infrastructures de transport. Et l'Etat bénéficie de cette façon, à la fois, d'un instrument avantageux où ses investissements se retrouvent multipliés par ceux des collectivités, et d'un instrument de cadrage et d'orientation des investissements des collectivités locales, harmonisés et coordonnés au sein des contrats. Les formes d'association et de reconnaissance des collectivités infra-régionales dans les CPER demeurent ambiguës.

Au final, il est difficile de voir qui dirige, tant une des caractéristiques de l'instrument contrat de Plan est sa maniabilité restreinte, ses *marges de réorientation réduites*. Les négociations principalement

budgétaires portent en elles une inertie en ce qui concerne les domaines et les types d'action à financer. "On ne fait facilement que ce que l'on a déjà fait", semble être une devise de la contractualisation, qui oscille largement entre répétition et reconduction. Cette situation ne facilite guère l'innovation et toute tentative de réorientation importante du contenu des programmes de la part d'un acteur seul s'expose à être fortement amoindrie, voire annulée, si les autres signataires n'y adhèrent pas et pèsent de tout leur poids pour compenser ces réorientations (comme par exemple le cas des routes dans le secteur des transports). Ce point est crucial pour les éventuelles modifications que pourrait induire l'objectif de développement durable dans les CPER.

Les diverses formes pratiques prises par les programmes de planification

Des contrats à géométrie variable entre l'Etat, les Régions et les autres collectivités

Alors que les collectivités infra-régionales sont sans cesse appelées à s'associer au contrat de Plan, la formalisation de ces associations est très variable. Des collectivités territoriales participent alors d'une manière non négligeable aux financements des contrats sans en retirer ni la visibilité correspondante à leurs engagements, ni la légitimité suffisante leur donnant "voix au chapitre". Telle semble être la dure loi du contrat élargi : y participer pour exister sans en retirer mécaniquement un pouvoir de négociation correspondant aux engagements budgétaires.

Une procédure unique pour les programmes européens

Pour les *programmes européens*, en partie par leur nature même (co-financement additionnel unilatéral), la procédure est moins interactive (moins d'allers et retours), moins ouverte et plus dirigiste que pour les CPER. Aussi, pour des raisons matérielles et pratiques évidentes, Bruxelles laisse moins de place aux spécificités politico-administratives nationales. Le contenu des DOCUP entre eux est donc très proche. Dans cette forme de programmation, la négociation n'a guère sa place : c'est aux initiatives régionales de se conformer aux attentes de Bruxelles ou de développer et d'étoffer les aspects de leurs projets correspondant aux critères européens.

L'Europe apparaît centrée sur ses politiques et ses objectifs et ne cherche pas à s'ouvrir aux autres préoccupations nationales ou régionales. Elle semble avant tout soucieuse de la pérennisation et du renforcement de ses politiques propres, par lesquelles elle s'affirme et acquiert visibilité et légitimité.

La répartition des crédits par régions et par domaines

Des ambiguïtés quant au rééquilibrage…

En ce qui concerne la répartition régionale des crédits, *la fonction de rééquilibrage et de redistribution en faveur des régions défavorisées est largement amoindrie* pour cette génération de contrats (sans compter les engagements ultérieurs ou parallèles, « hors Plan », de l'Etat avec certaines régions), alors que dans le même temps, l'écart de développement des régions n'a guère évolué, l'évolution du PIB/habitant montrant même une accentuation de l'écart entre Paris et la province sur la période 1982-1996 (Fabriès-Verfaillie *et al.*, 2000 : 53). Il vaut sans doute alors mieux parler d'une simple

distribution des crédits entre régions que d'une réelle redistribution. Les fonctions de rattrapage et de compensation apparaissent donc amoindries.

> Cette réduction des écarts des attributions régionales aboutit à des volumes consacrés à la planification "proches"[1] entre les régions : les Régions riches pouvant plus facilement combler le manque de dotation de l'Etat, et bénéficiant par là même, d'un pouvoir de réorientation et de négociation des contrats supérieurs aux Régions en difficultés.

…des réorientations se heurtant parfois à une lourde inertie

En ce qui concerne *la répartition des crédits par grands domaines d'action*, un essai de réorientation plus qualitative est initié par le gouvernement, via l'objectif de développement durable (transports intermodaux, agriculture plus qualitative, importance de l'environnement). Mais cet effort n'est pas unitaire, l'Etat n'étant pas monolithique. On constate ainsi une ouverture variable selon les ministères, où les exercices de transversalité et d'intégration de préoccupations extérieures sont plus ou moins bien acceptés et compris par les services centraux, avec des réticences souvent proportionnelles à leur taille.

Et ces efforts de réorientation sont aussi inégalement suivis par les collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne les investissements routiers, qui constituent souvent des enjeux électoraux importants pour les élus locaux et donc une forte demande. Ces investissements bénéficient ainsi d'une inertie remarquable, soulignant la difficulté à réorienter des choix d'infrastructures lourdes dans des directions plus soutenables (rail, transport collectif, fret marchandise, etc.) et donc *l'étroitesse des marges de manœuvre dans ce cadre de l'aménagement à plusieurs.*

Il s'opère également un certain *partage des compétences* entre programmes (par exemple, la santé ou les routes très majoritairement prises en charge dans le cadre des CPER par rapport au DOCUP) et encore plus nettement entre contractants. Plusieurs grandes tendances de cette répartition des compétences dans la pratique de la planification peuvent être schématiquement avancées : ainsi, l'enseignement supérieur, la défense et la justice apparaissent majoritairement supportés par l'Etat, l'environnement ou le tourisme davantage emmenés par les Régions, la santé et les affaires sociales par les Départements et le développement des entreprises par l'Europe.

L'enjeu de l'évaluation

La demande d'évaluation des CPER est renforcée et désormais incontournable, notamment par l'obligation d'une évaluation des programmes à mi-parcours. Dans une situation relativement ouverte et floue, le développement et la responsabilité de l'évaluation représentent des enjeux centraux quant aux capacités de pilotage d'une action publique "à plusieurs". Le développement de pratiques évaluatives par les acteurs peut alors participer plus ou moins indirectement à la *négociation entre les différents niveaux institutionnels*.

Une déconnexion entre les temps de la décision et ceux de l'évaluation s'observe.Mais pour ce qui

[1] Les montants totaux par habitant des CPER 2000-2006 varient du simple au double, contre des rapports de 1 à 3 pour les générations précédentes, allant de 1 à 4 pour la première génération de CPER (Fabriès-Verfaillie *et al.*, 2000 : 40).

concerne l'évaluation environnementale, et par extension l'évaluation au regard du développement durable, ces articulations directes difficiles avec le processus de décision ne doivent pas occulter l'importance des effets indirects du développement des pratiques évaluatives sur le *Système d'Aménagement Régional* : visibilité accrue, légitimation des préoccupations environnementales et endo-formation du personnel chargé du suivi des programmes.

L'engagement des premières démarches d'évaluation environnementale ambitieuse s'explique en bonne partie par l'importance de certains enjeux environnementaux dans les contextes régionaux (eau en Bretagne, effet de serre en Île-de-France, crise profonde en Nord-pas-de-Calais…). Et l'avancement de ces pratiques constitue un atout facilitant la diffusion et l'appropriation de la problématique du développement durable par les services et, dans une moindre mesure, par la classe politique régionale.

L'évaluation participe à une ingénierie territoriale axée vers la définition de stratégies de développement partagées. Au regard du développement durable, elle peut alimenter un mécanisme collectif d'apprentissage pour le territoire, permettant la révélation des préférences et l'identification et l'appropriation des enjeux par l'ensemble des participants (Brodhag & Davoine, 2001). Dans ce sens, l'évaluation peut apparaître comme un *instrument de médiation politico-technique* permettant de matérialiser et de traduire techniquement les ambitions politiques des différents niveaux en des objectifs pour l'action (objectifs de résultat). Elle peut alors participer à la construction d'un consensus par l'animation d'un processus collectif d'apprentissage. C'est en partie ce que nous cherchons à vérifier dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 4 -

LA TRADUCTION REGIONALE

DU DEVELOPPEMENT DURABLE

EN NORD-PAS-DE-CALAIS ET MIDI-PYRENEES

L'analyse nationale de l'exercice de planification confirme la difficile lisibilité des procédures et le manque de données homogènes. La négociation effective semble être principalement de nature financière et la procédure des CPER apparaît marquée par une inertie quant à ses capacités de pilotage et de réorientation. L'association des autres collectivités territoriales, particulièrement les Départements, semble floue et ambiguë. Enfin, l'évaluation est généralisée afin d'apporter un gain de rationalité à l'action publique. L'analyse nationale précédemment effectuée souligne plusieurs caractéristiques générales de fonctionnement de "*l'aménagement régional à plusieurs*", mais ne permet guère en revanche la compréhension et l'illustration fine de ce que devient l'objectif de développement durable une fois passé par la "mécanique régionale" à l'œuvre lors de la contractualisation de la planification.

Par une analyse comparative au niveau régional entre Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées, ce chapitre vise à éclaircir, au regard des résultats précédents, les divers changements possibles liés à l'adoption de l'objectif de développement durable. Nous cherchons à vérifier si le développement durable, en tant que nouvelle réserve argumentaire pour l'action publique partagée par les différents niveaux (européen, national, régional et infra-régional), est en mesure de modifier les pratiques de la planification régionale et le fonctionnement du *Système d'Aménagement Régional*. Ces possibles modifications seront observées aussi bien au niveau du contenu associé à la "durabilité" dans les politiques et les discours de développement régional, qu'au niveau du fonctionnement même du *SAR*.

Ce sont les modalités d'appropriation par le *SAR* et les possibles traductions de la problématique du développement durable dans les politiques de planification régionale qui sont étudiées ici. Ce chapitre présente donc les principaux enseignements tirés de deux études de cas régionaux.

L'approche suivie, comme pour le chapitre précédent, analyse d'abord le déroulement du *processus* de contractualisation, puis *le(s) contenu(s)* produit(s) (les programmes) et enfin les *dispositifs d'évaluation* pour mesurer les différentes formes d'appropriation et de traduction régionale de la durabilité. Pour finir, ces analyses liées à la planification sont soumises à un éclairage plus large afin de dégager des *modèles de dynamiques régionales de développement durable*.

Cependant, si l'analyse au niveau national s'est avérée très quantitative, celle-ci sera davantage qualitative.

CHAPITRE 4 : Analyse régionale de l'exercice de planification			
Section I. Analyse du processus de négociation	**Section II.** Analyse du contenu des programmes	**Section III.** Analyse des systèmes d'évaluation	Identification des dynamiques régionales de développement durable

Le choix des deux Régions : une optique comparative suivant une stratégie de variance maximale entre deux idéaux-types

Il convient de présenter brièvement les motivations et les intérêts du choix des deux régions à étudier dans une optique comparative. Ce sont les Régions "qui se donnent à voir" que nous avons choisi d'étudier, c'est à dire des Régions "en avance" en matière de développement durable (l'affichant politiquement et/ou travaillant dessus techniquement). Et si, à l'issue de ce travail, nombreuses sont les Régions qui revendiquent une action en faveur du développement durable, il n'en était pas tout à fait de même au début de cette recherche de doctorat en 1999…

Trois critères pour le choix des régions	
TECHNIQUE	► Présence d'une activité autour du développement durable (recherche, méthodologie, expérimentation, sensibilisation…)
POLITIQUE	► Présence d'une volonté affichée en faveur du développement durable (discours, événements relatifs au développement durable…)
STRATEGIQUE	► Intérêt de caractéristiques régionales contrastées (stratégie comparative de variance maximale entre deux "idéaux-types")

Le choix de la *Région Nord-Pas-de-Calais* s'est quelque peu imposé : au niveau français, c'est en effet une Région très fréquemment citée en exemple[1]… Et pour cause, elle s'est investie très tôt dans la problématique du développement durable, faisant preuve d'un dynamisme certain. Par d'autres biais, la *Région Midi-Pyrénées* est également apparue active dans ce domaine, comme quelques autres Régions françaises. Pour nos questions sur la possible traduction régionale du développement durable, il était intéressant dans une optique comparative de choisir deux régions aux caractéristiques contrastées. Dans ce cadre, Midi-Pyrénées, région du Sud de la France, présente des dissemblances majeures avec le Nord-Pas-de-Calais en termes géographiques, culturels, socio-historiques…

[1] Ainsi, parmi de nombreux exemples, la responsable du réseau Cité 21 (www.cite21.org, observatoire des pratiques des collectivités locales en matière de développement durable du Comité 21 www.comite21.org) déclarait récemment que le Nord-Pas-de-Calais représentait « *la région française la plus dynamique en la matière* ». « *Le Nord-Pas-de-Calais passe au vert* », Alternatives Economiques n°215, juin 2003, pp. 66-68

Deux régions bien différentes…

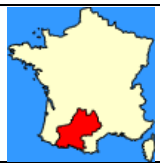
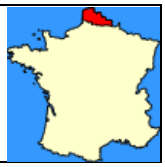
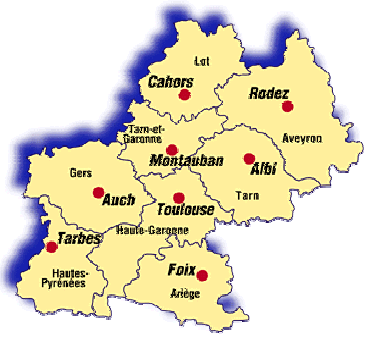
Ainsi, les deux régions choisies présentent plusieurs caractéristiques majeures divergentes. Dans la perspective d'une comparaison de "variance maximale" entre deux types de régions contrastés, elles permettent, d'une part, de mettre en lumière des spécificités régionales, et d'autre part, d'identifier des éléments invariants aux deux situations.

En terme d'espace, Midi-Pyrénées est la plus grande région française (45 000 km²) et regroupe huit Départements, alors que le Nord-Pas-de-Calais est une des plus petites régions françaises (12 400 km²), avec seulement deux Départements. Midi-Pyrénées a une densité de population très faible (56 hab./km²), alors que Nord-Pas-de-Calais, au contraire, présente une densité trois fois supérieure à la moyenne nationale (322 hab./km²) (cf. Tableau 33).

Ces deux régions possèdent en outre des éléments géographiques bien distincts : zones de montagne et espaces ruraux en voie de désertification en Midi-Pyrénées ; grande conurbation, large façade maritime et ancien bassin minier en Nord-Pas-de-Calais.

La région Nord-Pas-de-Calais est profondément marquée par cent cinquante ans d'industrialisation et une forte urbanisation. Région la plus artificialisée parmi les régions métropolitaines (14,7 % du territoire), c'est la région ayant la plus faible part d'espaces naturels de toutes les régions françaises (avec 12,3% du territoire régional (IFEN, 2004). Et avec 95 % de la population vivant dans un espace à dominante urbaine, c'est la seconde région la plus urbanisée après l'Île-de-France. En opposition, la région Midi-Pyrénées est marquée par l'importance de ses territoires ruraux. C'est la première région agricole en France en nombre d'exploitation et en *surface agricole utilisée* (recensement agricole de 2000) (cf. Tableau 33). Et en terme de qualité de vie et de richesse des milieux naturels, si la région Nord-Pas-de-Calais hérite d'un territoire profondément dégradé par les pressions de l'activité humaine ; Midi-Pyrénées jouit à l'inverse d'un environnement plutôt riche et bien préservé.

Tableau 33 : Principales caractéristiques des deux régions étudiées

	Midi-Pyrénées 	*Nord-Pas-de-Calais* 
Carte régionale avec les départements		
Population [RGP 1999]	2 551 687	3 996 588
Evolution de la population 1990-1999 [en %]	+ 5,0	+ 0,8
Superficie [km²]	45 348	12 414
Densité [hab RGP 1999/km²] [moyenne France métropolitaine : 108]	56	322
Nombre de départements	8	2
Nombre de communes [RGP 1999]	3 020	1 547
PIB/hab. [en €, chiffres 2002] [moyenne France métropolitaine : 25 153]	22 025	19 835
Taux de chômage [au sens du BIT, au 31/12/2002]	9,5	12,2
Nombre d'exploitation agricole [2000]	60 200	18 000
Surface agricole utilisée [en ha]	2 362 000	138 000
Emplois salariés dans le secteur de l'industrie [en %, au 31/12/2001]	17,1	20,6
Nombre d'établissements SEVESO [recensement 2003]	42	77

Source : INSEE, Recensement de la population 1999, AGRESTE - recensement agricole 2000, MEDD

Bien entendu, tout n'oppose pas ces deux Régions, qui présentent naturellement des *points communs* (leurs positions frontalières, la présence d'une métropole régionale d'importance nationale…). Cependant, les différentes caractéristiques contrastées viennent appuyer une optique comparative selon une stratégie de variance maximale, visant à mettre en évidence des différences d'appropriation, de revendication et de contenu associé suivant les territoires étudiés, et au-delà, à dépasser ces spécificités pour "monter en généralité" et identifier des éléments invariants aux phénomènes étudiés.

Deux régions où la planification régionale est importante

Les deux régions étudiées ont des programmes de planification particulièrement importants, ce qui apporte à l'exercice de contractualisation une portée renforcée dans l'activité politico-administrative régionale. Ce sont donc des scènes régionales particulièrement riches pour notre recherche.

Par la mise en perspective historique (cf. Tableau 34) et l'analyse des montants attribués par habitant et des populations éligibles (cf. Tableau 35 & Tableau 36), les trois tableaux suivants, loin d'amalgamer nos deux cas, permettent la mise en valeur de certaines nuances et différences entre les deux contextes régionaux.

Tableau 34 : Analyse chronologique des montants consacrés aux quatre générations de CPER[1] (1984-2006) pour les régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais

	Midi-Pyrénées [4,4 % de la population nationale]			**Nord-Pas-de-Calais** [6,9 **%** de la population nationale]		
	Classement de la dotation régionale de l'Etat[2]	**Classement du budget du Conseil Régional**[2]	**% du total national** [CPER Région / total CPER]	**Classement de la dotation régionale de l'Etat**[2]	**Classement du budget du Conseil Régional**[2]	**% du total national** [CPER Région / total CPER]
CPER 1984-1988	10ème	12ème	**3,5**	2ème	3ème (après IdF et PACA)	**9,9**
CPER 1989-1993	5ème	8ème	**5,1**	2ème (après IdF)	2ème	**10,7**
CPER 1994-1999	7ème	7ème	**4,8**	2ème (après IdF)	2ème	**8,9**
CPER 2000-2006	6ème	5ème	**4,9**	2ème (après IdF)	4ème (après IdF, PACA et Rhône-Alpes)	**7,6**
Commentaires	La Région est bien aidée	Le CPER devient une priorité		La Région est prioritaire	Le CPER est un investissement régional majeur	Réduction des efforts de rééquilibrage

Source : calculs effectués d'après les chiffres de la Datar (Datar 2002 : 16-17)
Abréviations utilisées : IdF : Île de France ; PACA : Provence-Alpes-Côtes d'Azur

Les deux régions étudiées se situent parmi les premières places pour l'importance des enveloppes nationales et la contribution de l'Etat aux contrats reste toujours majoritaire, en particulier pour la région Nord-Pas-de-Calais[3].

La Région Nord-Pas-de-Calais apparaît, au niveau national, comme un espace prioritaire, bénéficiant d'un important soutien de l'Etat (elle bénéficie, tout au long des quatre CPER, de la deuxième enveloppe nationale en volume après l'Île-de-France) (cf. Tableau 34 ci-

[1] Les calculs sont effectués à partir des CPER "stricts", c'est à dire ne comprenant que les engagements inscrits par l'Etat et par la Région, hors conventions, programmes spéciaux et contributions d'autres partenaires (départements, agglomérations…). Les pourcentages sont faits sur la base du total des 22 régions métropolitaines hors DOM et TOM.

[2] Classement par importance des montants en valeur absolue par rapport à l'ensemble des régions hors DOM-TOM.

[3] Avec des contributions nationales supérieures de dix points aux contributions régionales, contrairement à la tendance générale qui s'inverse (*cf. Annexe 8*)

dessus). Cette aide particulière n'est pas propre aux CPER, elle se retrouve dès les premiers programmes de reconversions industrielles lancées dans les années soixante par la Datar… Et elle bénéficie au niveau européen d'une attention identique puisque c'est la première région française bénéficiaire des Fonds Structurels. Le Nord-Pas-de-Calais est donc la Région qui bénéficie de la plus grosse dotation pour le développement de son territoire via les instruments de planification nationaux et européens.

Et si l'importance du CPER dans la politique régionale du Nord-Pas-de-Calais est affirmée dès la première génération, l'intérêt pour cet outil ne se manifeste que progressivement pour la Région Midi-pyrénées[1].

Ces deux Régions sont donc des territoires particulièrement aidés, considérés comme en difficultés au niveau national. Mais l'importance de leur population joue indéniablement un effet de taille dans l'analyse des montants des CPER en valeur absolue. Cependant, l'observation des montants par habitant confirme que leurs dotations sont supérieures à la moyenne. Les deux régions bénéficient de dotations nationales et européennes proportionnellement supérieures à leur population (cf. Tableau 35).

Tableau 35 : Comparaison des montants des CPER et des DOCUP (2000-2006) par rapport aux totaux nationaux

	Midi-Pyrénées [4,4 % de la population nationale]	**Nord-Pas-de-Calais** [6,9 % de la population nationale]
	Contrat de Plan 2000-2006 [calculs à partir des CPER "stricts"[2]]	
% du total national [CPER région / total CPER]	**4,96**	**7,67**
Montant / habitant [en €] [moyenne nationale 575,3 €/hab]	**656,7**	**645,5**
	Fonds Structurels au titre de l'Objectif 2 pour la période 2000-2006	
% du total national DOCUP région / total national Obj. 2][3]	**7**	**8,7**

Source : calculs effectués pour les montants des CPER "stricts"(seules les contributions de la Région et de l'Etat sont comptabilisées) à partir des chiffres de la Datar (Datar 2001 : 71-72 ; Datar2002 : 16-17)

Cependant, les écarts de dotations entre régions tendent à se réduire (la part du CPER Nord-Pas-de-Calais représentait 1/10ème des dotations nationales pour les deux premières générations et sa part décroît ensuite jusqu'à moins de 8 %). Enfin, l'effort de l'Etat n'est pas unilatéral, ces deux Régions étant parmi celles qui consacrent des sommes importantes à leur contrat de Plan (l'effet de taille jouant ici également) (*cf. Annexe 8*).

Dans le même sens, les populations éligibles pour les Fonds structurels en Nord-Pas-de-Calais et Midi-pyrénées sont proportionnellement supérieures à la moyenne nationale. Ces deux régions sont donc également particulièrement aidées par l'Europe, surtout le Nord-

[1] La part de la Région dans le 1er CPER n'était que de 34 % alors qu'elle passe à 49 % pour le 4ème (*cf. Annexe 8*).

[2] Ne comprend que les engagements de l'Etat et de la Région inscrits au CPER, hors conventions, programmes spéciaux et contributions d'autres partenaires (départements, agglomérations…). Les pourcentages sont établis sur la base du total des 22 régions métropolitaines hors DOM-TOM.

[3] Dotations hors réserve de performance, programme national d'assistance technique et programme national informatique et comprenant pour l'objectif 2 les dotations du FEDER, du FSE et du FEOGA-Garantie.

Pas-de-Calais avec presque 86 % de sa population régionale éligible (cf. Tableau 36). Etant donné l'importance des volumes financiers en jeu, la négociation de ces politiques représente donc des enjeux centraux pour l'ensemble des acteurs du *Système d'Aménagement Régional.*

Tableau 36 : Populations éligibles aux programmes régionaux européens
Comparaison entre les périodes 1994-1999 et 2000-2006

	Midi-Pyrénées [4,4 % de la population nationale]	**Nord-Pas-de-Calais** [6,9 **%** de la population nationale]
% population régionale éligible / total éligible national [hors DOM TOM] pour la période 1994-1999 (objectifs 1, 2 & 5b)	**6,1**	**13,4**
% population régionale éligible / total éligible national [hors DOM TOM] pour la période 2000-2006[1] (objectif 2)	**6**	**9,8**
Classement national par rapport à la population régionale éligible à l'objectif 2	5ème région (après Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Rhône-Alpes et Bretagne)	1ère région

Sources : calculs effectués d'après les chiffres de la Datar
-Cellule Europe, mars 2000 & annexes n°I, II & II bis de la circulaire du MATE du 03/01/2000-

Les populations éligibles pour les Fonds européens représentent presque 50 % de la population nationale. Une certaine dilution de l'effet de ces crédits peut alors être à craindre : plus la part du territoire national concerné est importante (*cf. Annexe 5*), plus les effets de rattrapage initialement souhaités s'amenuisent…. Cependant, du fait notamment de l'élargissement de l'Union européenne, cette situation ne devrait pas durer, pour preuves, les dispositifs de sortie des Fonds. Les taux de population éligible "en soutien transitoire" ("*phasing out*"), atteignant 20 % en Midi-Pyrénées et près de 46 % en Nord-Pas-de-Calais, confirment bien le caractère provisoire de cette situation (*cf. tableau en Annexe 9*).

En résumé, pour observer la contractualisation de la planification "sur le terrain", nous avons choisi deux Régions investies dans le développement durable, aux caractéristiques territoriales contrastées, et où les montants dédiés à la planification représentent une importance stratégique forte.

[1] Part de la population régionale éligible à l'objectif 2, soutien transitoire compris, par rapport à la population nationale éligible pour la période 2000-2006.

SECTION I. ANALYSE REGIONALE DU PROCESSUS DE CONTRACTUALISATION

L'observation du processus au niveau d'une région ne constitue que l'observation d'un cas particulier, inscrit dans un canevas plus large et invariant. Le but de ces analyses régionales est de mieux comprendre comment l'objectif de développement durable est intégré dans la pratique à la préparation des programmes, de savoir selon quelles modalités il sert d'appui à la formulation d'une stratégie régionale de développement.

Une acception large du processus de contractualisation

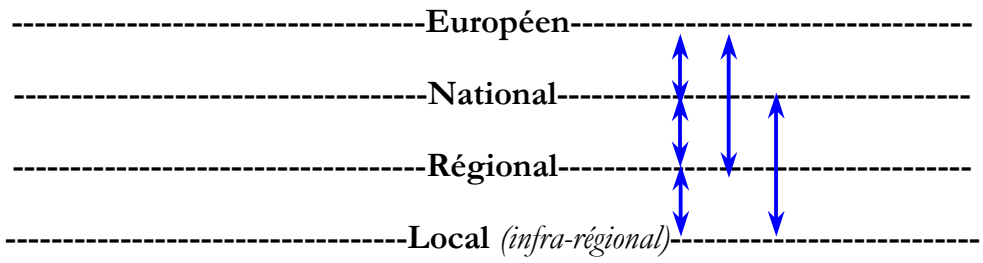
D'un point de vue méthodologique, nous optons pour une acception large du processus de contractualisation, c'est à dire compris comme un processus regroupant bien évidemment le contrat de Plan mais aussi la préparation des programmes européens, étroitement imbriqués tant dans la pratique régionale que dans l'encadrement national. Lorsque nous parlons du *processus de contractualisation*, concernant *a priori* directement et uniquement le contrat de Plan, nous y associons donc de fait le processus de programmation des Fonds Structurels, bien que ceux-ci ne soient pas directement élaborés sous forme contractuelle mais les innombrables et inévitables interactions qu'ils entretiennent avec la conception des CPER sont apparues difficilement isolables.

L'analyse régionale du processus de contractualisation : quels intérêts pour notre recherche ?

Comme nous l'avons déjà souligné, la préparation des programmes régionaux est un moment de grande activité politique et/ou technique, propice à des interactions accrues et d'ordre multiple au sein du *Système d'Aménagement Régional* (entre services, entre institutions régionales, entre échelons territoriaux, entre niveaux politique et technique…).

Le caractère collectif et fédérateur du processus de contractualisation, à l'image de l'aménagement "à plusieurs", apparaît *a priori* riche d'enseignements sur la nature des relations entre les différents niveaux territoriaux de pouvoir (cf. Figure 12).

Figure 12 Les différents échelons impliqués dans le processus de contractualisation (CPER & FS)



La conception des CPER est à un moment privilégié d'expression et d'affirmation des attentes et des poids de chacun des contractants. C'est aussi un exercice participant à la

définition du projet de développement régional à moyen terme. L'étude de cet exercice "à plusieurs" permet de mettre en lumière des *moments clés* où sont introduits *un discours, des mesures et des critères liés au développement durable* (moment de production d'un *référentiel*). L'analyse de l'exercice de planification régionale vise donc une meilleure compréhension de la *dynamique d'appropriation territoriale* des principes du développement durable à travers l'éclaircissement de la *mécanique de contractualisation de la planification*.

Les analyses développées dans cette section s'appuient sur une analyse documentaire (circulaires, documents préparatoires, communiqué, site internet, revue de presse…) et une analyse sur la base d'entretiens semi-directifs conduits avec les principaux acteurs en charge de la préparation des programmes. Ces deux bases constituent notre *corpus* de référence sur lequel nous pouvons appuyer nos analyses afin de chercher à vérifier nos hypothèses.

Plusieurs choix ont été retenus afin de conduire cette analyse du processus de contractualisation :

- Une analyse simultanée de la préparation des CPER et des DOCUP.
- Une distinction entre niveaux politiques et niveaux techniques.
- Une période d'observation s'étendant sur deux ans (de mi-1998 à mi-2000), du début des productions réglementaires encadrant l'exercice à son achèvement (par signature ou validation).

Une reconstitution du processus plus poussée en Nord-Pas-de-Calais

Chronologiquement, le Nord-Pas-de-Calais constitue la première étude de cas, réalisée durant l'année 2001. L'étude pour la région Midi-Pyrénées s'est ensuite déroulée pendant l'année 2002. Première région à être étudiée, le Nord-Pas-de-Calais a subi une analyse plus approfondie. De plus, le processus, par son importance et les efforts déployés afin d'intégrer le développement durable dans les programmes, s'est révélé particulièrement remarquable et riche d'enseignements. Et les efforts d'intégration du développement durable dans le contrat de Plan et le DOCUP sont apparus après analyse largement moins poussés en Midi-Pyrénées.

- L'importance des crédits européens en Nord-Pas-de-Calais, seule région française métropolitaine éligible à l'objectif 1 "en soutien transitoire"[1], a créé une situation de partenariat à trois, sans qu'un des contractants puisse être relégué en second plan : pour la période 1994-1999 comme pour 2000-2006, cette région était la première en chiffre de dotation européenne.

- La mise en concordance des calendriers des Fonds Structurels et des contrats de Plan, et la grande densité de programmes à élaborer simultanément en Nord-Pas-de-Calais qui en a résulté (un Contrat de Plan et deux Docup, Objectif 1 & 2), a constitué

[1] C'est à dire en régime de soutien transitoire avant l'arrêt des aides au titre de l'objectif 1 en 2006. La zone du "Hainaut français" (851 000 habitants) est éligible à l'Objectif 1 pour la période 1994-1999, et ne l'est plus à partir du 01/01/2000 car son PIB/habitant est devenu supérieur à 75% de la moyenne communautaire. Elle bénéficie toutefois d'un régime "soutien transitoire" pour la période 2000-2006.

une situation particulière à la vue du calendrier de négociation des programmes européens : le Nord-Pas-de-Calais a dû "*ouvrir la voie*" auprès de la Commission en étant la première région française à présenter un projet de Docup (au titre de l'Objectif 1) pour la période 2000-2006 à la Commission (les zones éligibles au titre de l'objectif 2 n'étant connues que plus tardivement).

Cette importance en terme de crédits et cette configuration particulière en terme de calendrier a conduit à une interactivité renforcée entre les procédures européenne et nationale, rendue plus qu'ailleurs nécessaire. La préparation du contrat de Plan, simultanément à celle des programmes européens, a constitué un événement majeur de l'actualité politico-administrative régionale, et, en concentrant de nombreux enjeux pour l'action régionale, elle a été animée par des "rebondissements" relativement exceptionnels pour ce type de procédure[1].

Il n'est apparu ni matériellement réaliste ni scientifiquement utile de mener une seconde fois dans le détail le travail d'analyse minutieuse afin de décortiquer le processus de contractualisation tel qu'il s'est déroulé en Midi-Pyrénées. C'est pourquoi la majeure partie des éléments alimentant l'étude régionale du processus de planification provient du Nord-Pas-de-Calais. La démarche comparative n'est donc pas suivie systématiquement ici, mais elle doit fournir tout de même le recul nécessaire par rapport au cas particulier pour asseoir ou invalider certaines observations.

Un contexte politique particulier en Nord-Pas-de-Calais

Si la Région Nord-pas-de-Calais apparaît en avance en terme de réflexion sur le développement durable, cette situation est directement à lier à la présidence du Conseil régional de 1992 à 1998 par une élue verte, Marie-Christine Blandin[2]. "Bizarrerie historique" pour certains, cette première nationale pour les verts à constitué une opportunité pour un petit parti n'ayant pas l'expérience du pouvoir mais le programme "*de faire de la politique autrement*". La présidente, à la personnalité affirmée, a su éviter tout au long de son mandat une récupération par le groupe socialiste[3]. Cette situation explique et caractérise largement la précocité d'une dynamique régionale de développement durable en Nord-Pas-de-Calais.

---

[1] Refus de valider le projet de Docup Objectif 1 par la Commission en première lecture et refus par l'assemblée régionale de voter le projet de contrat de Plan lors de sa première présentation.

[2] « *Le 31 mars 1992, au terme de douze heures de négociations, (...) Marie-Christine Blandin, professeur de sciences naturelles, inconnue de presque tous, a été élue présidente du conseil régional. Ses 6,8% des voix avaient fait pencher la balance et arraché le soutien des partis socialiste et communiste.* » Extrait d'une dépêche de l'agence Reuteurs du 4 mars 1998, « *Régionales-Nord / Le laboratoire pluriel menacé d'explosion* »

[3] «*Six ans ont passé. (...) Marie-Christine Blandin n'a pas cédé. (...) Dotée d'un caractère bien trempé, militante très ancrée à gauche, tiers-mondiste, elle s'est affirmée jour après jour, démontrant, comme elle l'avait souligné à sa prise de pouvoir, que les Verts* "ne sont pas des farfelus avec des programmes utopiques et rigolos mais des responsables avec des projets tenables". *Si Michel Delebarre, député-maire socialiste de Dunkerque, espérait tirer les ficelles de la présidence Blandin, les six ans écoulés ont montré qu'il s'était trompé.* » Extrait d'une dépêche de l'agence Reuteurs du 4 mars 1998, « *Régionales-Nord / Le laboratoire pluriel menacé d'explosion* »

Forte d'une politique environnementale régionale déjà développée[1] (Nicolon, 1988b), l'action des écologistes à la tête du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a renforcé et élargi l'approche environnementale, en l'articulant avec la problématique du développement durable dès 1993[2] (Villalba, 1997). Ce faisant, les écologistes du Nord-Pas-de-Calais sont à la pointe de leur propre mouvement, puisque le terme de développement soutenable ne fait officiellement son apparition dans les publications nationales des Verts qu'en 1994, d'après Yannick Rumpala[3].

Aux élections régionales de 1998, les socialistes reprennent la tête de l'exécutif régional avec Michel Delebarre[4]. Et en l'absence d'une majorité au Conseil régional, une alliance Communistes-Socialistes-Verts est conclue[5]. La 1ère *Vice-Présidence à l'Aménagement du Territoire et au Développement Durable* est accordée aux écologistes en la personne de Jean-François Caron, élu vert[6].

A) L'analyse de la préparation et de la négociation de l'exercice de planification en Nord-Pas-de-Calais

A partir de l'exemple du Nord-Pas-de-Calais, sont observées les distorsions que peut subir le développement durable à travers le processus régional de contractualisation et, à travers ce prisme, le fonctionnement concret de la négociation entre les différents acteurs.

Pour ce faire, le déroulement du processus de conception des programmes en Nord-Pas-de-Calais est d'abord reconstitué en soulignant ses "points saillants" (blocages, refus de validation…). Ensuite, nous cherchons à éclaircir le jeu d'acteurs et les ressources qu'ils mobilisent pour l'intégration du développement durable.

A. 1. L'analyse du déroulement du processus de planification

La reconstitution *a posteriori* du processus de contractualisation, de l'élaboration des règles

---

[1] En 1988, une étude sur la prise en compte de l'environnement dans la planification pour le Ministère de l'Environnement notait que la région Nord-Pas-de-Calais, parmi les trois régions étudiées (les deux autres étaient Aquitaine et Bretagne), avait déjà d'une "longueur d'avance" avec « *une politique d'ensemble cohérente et systématique de l'environnement* » (Nicolon, 1998b : 130)

[2] « *En janvier 1993 commence le débat sur le budget primitif, qui coïncide avec le démarrage de la campagne électorale pour les élections législatives de mars. Le vote du budget peut alors atteindre une dimension symbolique nationale. M.-C. Blandin considère que le budget de la région* "sera Vert ou ne sera pas"*, grâce, notamment,* "à une enveloppe conséquente sur l'environnement". *Elle annonce que chacune des politiques régionales passera* "au crible de la réflexion du développement durable". » (Villalba, 1997 : 324)

[3] Le terme "développement soutenable" bénéficie d'une entrée dans Le livre des Verts. Dictionnaire de l'écologie politique (Éditions du Félin, 1994, p. 65-70, d'après (Rumpala, 2000 : 11).

[4] Les Verts ont fait campagne seuls en Nord-Pas-de-Calais au moment de la « majorité plurielle » gouvernementale. Le principal désaccord portait sur la reconduction de la mandature de Marie-Christine Blandin, à laquelle s'opposaient les socialistes (Villalba, 1999).

[5] Les sièges au Conseil régional aux élections de 1998 se répartissent comme suit : 7 LO, 12 PC, 2 MDC, 26 PS, 1 PRG, 1 div. g., 8 Verts, 1 MEI, 2 CPNT, 15 UDF, 11 RPR, 9 div. d., 18 FN. Le Conseil sortant présidé par Marie-Christine Blandin (1992-98) était ainsi composé : 15 PC, 2 MDC, 23 PS, 1 app. PS, 1 PRG, 1 div. g., 8 Verts, 3 écol., 2 CPNT, 12 UDF, 15 RPR, 18 div. d., 12 FN.

[6] Fils d'un élu socialiste du Bassin Minier, Jean-François Caron, maire de Loos-en-Gohelle, a créé en décembre 1992 puis animé le collectif du Pas-de-Calais de Génération Ecologie. Les principaux responsables de ce collectif départemental étaient issus du PS (Villalba, 1995).

jusqu'à la signature finale des programmes, est découpée en trois périodes centrées autour de la *préparation*, de la *négociation* et de la *signature* des programmes (cf. Tableau 37).

Tableau 37 : La reconstitution a posteriori *du processus de planification contractualisée en trois périodes*

Avant PREPARATION « *de mi 1998 à 1999* »	Aux niveaux supérieurs, cadrage de l'exercice (circulaires et règlements) et détermination des principaux objectifs suivis ; Au niveau régional : bilans (évaluation *ex post* des programmes antérieurs), anticipation, réflexions stratégiques et, éventuellement, exercices de prospective.
Pendant NEGOCIATION « *de mi 1999 à mi 2000* »	Le "cœur du processus" : - attribution des enveloppes budgétaires en CIADT et discussion de celles-ci ; - production de documents préparatoires en vue de déterminer des orientations stratégiques communes (*Stratégie de l'Etat en région* du côté des services de l'Etat et *Document d'Orientation Stratégiques* par le Conseil Régional) ; - consultation des autres partenaires ; - élaboration et rédaction des programmes par les services en fonction des orientations stratégiques retenues ; - validation par chaque échelon directement impliqué (vote du CPER par l'assemblée régionale puis signature, approbation du Docup par la Commission).
Après SIGNATURE & MISE EN OEUVRE « *à partir de mi 2000…* »	Mise en cohérence technique : - finalisation des règles et conditions de mise en œuvre des programmes (convention d'application du CPER, complément de programmation du DOCUP) ; - "démarrage" des programmes.

La figure suivante représente les différents points généraux exposés ci-dessus spécifiquement appliqués à l'exemple du Nord-Pas-de-Calais (cf. Figure 13). Elle illustre la "montée en puissance" de l'exercice de contractualisation : au fur et à mesure que se rapprochent les échéances, l'intensité de l'activité technique et surtout politique croît.

La première période (mi-1998/mi-1999) correspond à un moment d'anticipation au niveau régional. Les échelons supérieurs définissent un cadre pour l'exercice à venir et diffusent leurs attentes prioritaires et les modalités de participation.

Au niveau du Conseil Régional, une forte activité mobilise l'ensemble des services derrière la *Direction du Plan et de l'Evaluation* (DPE), service pilote et responsable de la contractualisation, afin d'élaborer le *Document d'Orientations Régionales* (DOR), homologue régional de la *stratégie de l'Etat en Région*, préparé simultanément par les services de la préfecture de région, sous l'autorité du SGAR. Ce sont également ces mêmes services à vocation stratégique en charge de la planification (SGAR et DPE) qui conduisent les travaux se rattachant au développement durable.

Figure 13 : Reconstitution chronologique du processus de conception des programmes de développement régional (CPER & DOCUP) en Nord-Pas-de-Calais (fin 1998 – début 2001)

	AVANT		PENDANT		APRES
LES ETAPES	**PREPARATION** de l'exercice	**PREMIERES STRATEGIES REGIONALES**	**DEPART DES NEGOCIATIONS**	**NEGOCIATIONS, REFUS ET AJUSTEMENTS**	**TRADUCTION** et mise en cohérence technique
NIVEAU POLITIQUE	**AFFIRMATION DES PRIORITES** des contractants (Règlement européen, circulaires)	(stratégie de l'Etat, Document d'Orientations Régionales -D.O.R.-)	**NEGOCIATION** Départ donné par les échelons supérieurs (zones éligibles et enveloppes CPER)	AJUSTEMENT DES POSITIONS VALIDATION ET SIGNATURES des programmes Refus au premier vote du projet de CPER par l'assemblée régionale Refus de valider le Docup Objectif 1 par la Commission	
NIVEAU TECHNIQUE	Préparation de l'architecture **DES PROGRAMMES**		**FORTE ACTIVITE DE TRADUCTION ET DE MISE EN COHERENCE** **TRAVAUX D'INTEGRATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENVIRONNEMENT** dans les programmes Mobilisation des services régionaux stratégiques (SGAR et DPE)	**FORTE ACTIVTE DE DECLINAISON ET DE MISE EN COHERENCE DES STRATEGIES** entre services et entre programmes	**REDACTION DES CONVENTIONS TECHNIQUES** des programmes (convention d'application du CPER, compléments de programmation des DOCUP)

Processus Contrat de Plan Etat Région & programmes européens

1998	1999	2000	2001

Tel que décrit par le Conseil Régional, le DOR a été élaboré selon un « *vaste processus de concertation avec les principaux partenaires concernés par l'élaboration du contrat de Plan et du Schéma régional d'aménagement du territoire.* »[1]

Le DOR est passé devant le *Conseil Economique et Social Régional* (CESR) le 15 décembre 1998.
Il a ensuite été présenté et discuté au *Conseil Régional* le 21 janvier 1999.
Puis la CRADT, réunie pour la 1ère fois le 29 janvier 1999, permettait un premier examen comparé du contenu du DOR et de la stratégie de l'Etat en région.
Le DOR est ensuite présenté par le président du Conseil Régional aux deux *Conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais* (respectivement le 22 février et le 1er mars 1999), aux trois Communautés urbaines de Lille, Arras et Dunkerque ainsi qu'aux compagnies consulaires des secteurs commercial, artisanal et agricole.
Les deux Départements et le CESR ont fourni des documents prospectifs de synthèse [CG NORD "*Document d'orientations départementales - Réflexions et propositions*" ; CG PAS-DE-CALAIS "*Projet pour le Pas-de-Calais*" ; CESR "*Nord-Pas de Calais 2020 : les figures d'un possible*"] et des débats thématiques ont été organisés par le Conseil Régional (développement économique en décembre 1998 - formation professionnelle en janvier 1999 - sport en juin 1999 - environnement en juillet 1999). Une contribution au CPER a également été remise en avril 1999 par 22 associations environnementalistes et citoyennes sous la coordination de la *Maison de la Nature et de l'Environnement* de Lille, association tête de réseau régionale.

D'après le site de la Région [www.cr-npdc.fr], pages "évolution du Document d'orientations régionales (DOR)"

En réalité, *l'association des collectivités territoriales infra-régionales est réduite* : elles expriment leurs doléances et elles sont ensuite informées des orientations retenues sur lesquelles elles peuvent ou non s'engager financièrement, sans que des lieux et des moments de débat apparaissent clairement. Ainsi, les Conseils Généraux fournissent en amont leur contribution au projet de contrat de Plan. Le DOR leur est ensuite présenté par le Président du Conseil Régional. Difficile dans ce cadre d'initier un travail commun autour du développement durable à l'occasion du CPER.

Cette période d'élaboration et de premières confrontations des stratégies est un moment relativement "creux" en terme de négociation. Il y a peu d'échanges entre les différents échelons et chaque contractant semble davantage mener une activité en interne afin de développer ses propositions.

La deuxième période (mi-1999/mi-2000) correspond à l'exercice de négociation à proprement parler. C'est particulièrement durant le deuxième semestre 1999 que la "négociation" est réellement visible. Les *élus régionaux multiplient les déclarations* dénonçant le désengagement de l'Etat et le manque flagrant de crédits pour leur Région.

C'est le moment pour les élus régionaux de faire part de leurs doutes, inquiétudes et réticences par rapport à la démarche Contrat de Plan, qui permettrait surtout "*à l'Etat de venir faire son marché dans le budget des régions*" tout en donnant "*au plus faible des contractants l'illusion pendant un instant qu'il va être à l'échelle du plus fort*".

p.14 *in* La gazette des Communes n° 1517 du 20/09/1999, *« Contrats de plan : la grogne des élus »*

« L'enveloppe accordée au Nord-Pas-de-Calais « ne saurait être suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins », *selon Michel Delebarre, président du conseil régional.* « Les 8,37 milliards de francs octroyés par l'Etat sont nettement en-deçà des besoins, évalués initialement par les services de l'Etat et de la région à plus de 12 milliards ». »

p.7 *in* La gazette des Communes n° 1512 du 09/08/1999, *« Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. Le gouvernement prône le rééquilibrage entre les régions et le développement durable »*

[1] Communiqué du Conseil régional [http://www.cr-npdc.fr/instit/comm-1999/comm40.htm]

Remarquons que cette "négociation", qui se donne à voir davantage qu'elle permet un réel dialogue, se déroule selon *un jeu relativement convenu* : alors que l'Etat proclame un effort financier exceptionnel en faveur des Régions par des dotations accrues, les Régions dénoncent une insuffisance flagrante de moyens par rapport aux besoins les plus criants. Au-delà, force est de constater que les négociations politiques restent difficilement lisibles, (exceptées les situations de blocages exceptionnels, étudiées plus loin). L'exercice s'apparenterait alors davantage à des *négociations institutionnelles*, mises en scènes pour respecter l'impératif de "concertation", élément incontournable du nouvel aménagement à plusieurs.

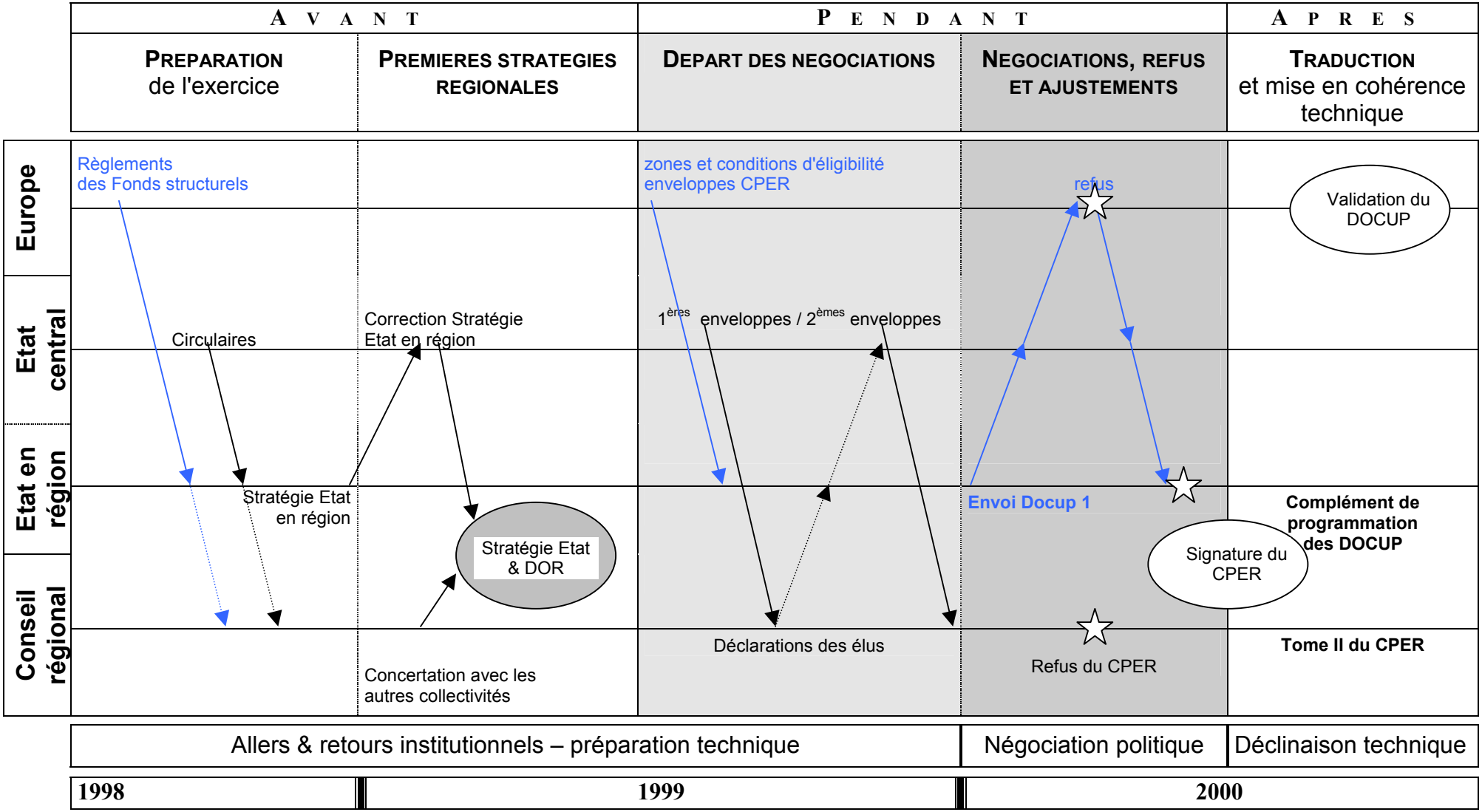
Le premier semestre 2000 correspond à une période de très forte activité en région, aussi bien politique qu'administrative. C'est le "*cœur*" du processus, le moment où les choix doivent être arrêtés, où des blocages peuvent apparaître et où les positions des contractants doivent nécessairement s'accorder. C'est là que se manifestent les *refus à s'engager* de certains contractants (le Conseil régional et la Commission européenne dans le cas du Nord-Pas-de-Calais). Ces à-coups au cours du processus peuvent créer des *moments d'ouverture et de changement* et amener à des précisions et des ajustements des positions de certains acteurs du SAR.

La figure suivante illustre les différents allers et retours institutionnels et les blocages au cours du processus (cf. Figure 14). Ainsi, la procédure des CPER apparaît largement interactive entre niveau national et niveau régional. A l'inverse, les programmes européens sont bien davantage construits selon une dynamique verticale descendante.

Après la définition des orientations stratégiques (règlement et circulaires aux niveaux supra-régionaux, D.O.R. et stratégie de l'Etat en région au niveau régional), le prochain moment de visibilité du contenu de la stratégie de développement régional sera la présentation pour vote devant l'assemblée régionale. Dans ce cadre, les subtilités de la négociation ne sont guère visibles à l'observateur extérieur qui ne peut distinguer que les points de blocage majeur, s'il y en a. En Nord-Pas-de-Calais, deux blocages, relativement exceptionnels pour ces procédures, doivent être relevés :

- *Le projet de Docup pour l'Objectif 1* est envoyé par la DATAR à Bruxelles, qui refuse de le valider. Un des points du blocage concerne l'environnement : la DG XI (DG Environnement) estime que le projet de Docup accorde une place trop faible aux enjeux environnementaux de la zone concernée ; un autre point sur lequel elle fera pression est le retard français au niveau national dans la mise en œuvre de la directive Natura 2000.

Figure 14 : Reconstitution du processus de conception des programmes de développement régional (CPER -en noir- & DOCUP -en bleu-) en Nord-Pas-de-Calais (fin 1998 – début 2001)



Bien que ce refus passe plutôt inaperçu dans les médias "spécialisés"[1], ses effets ne sont pas sans conséquences pour la suite, notamment en ce qui concerne les modalités techniques d'encadrement des programmes (conditions d'éligibilité, d'application et de mise en œuvre des projets), particulièrement au niveau des dispositifs d'évaluation proposés.

- *Le projet de Contrat de Plan* sera refusé par l'assemblée régionale lors d'un premier vote. Les points de blocages concerneront ici l'adoption d'un grand emprunt (régional dans un premier temps avant de devenir "intercollectivités") aux modalités mal définies et présenté un peu abruptement à l'assemblée régionale en même temps que le projet de Contrat de Plan, ainsi qu'un certain nombre de projets d'infrastructure routière. Ce refus retardera la procédure d'adoption du Contrat de Plan, entraînant des modifications tant sur sa forme[2] que son contenu, avant d'être enfin voté par l'assemblée.

Nous étudions successivement ces deux "événements" significatifs.

A. 2. Les points saillants du processus de négociation : blocages, ajustements et opportunités d'innovation

Le Docup Objectif 1 ouvre la voie des travaux sur la planification régionale…

Le DOCUP Objectif 1, étant le premier des trois programmes de planification à devoir être construit et instruit par les services régionaux de l'Etat, a donc bénéficié d'une très forte mobilisation du personnel, les travaux à suivre (DOCUP Objectif 2 & CPER) apparaissant plus ou moins comme de simples répétitions d'un même exercice avec des déclinaisons différentes. Et il a cristallisé certains enjeux.

> *"(…) La manière dont nous voulions intégrer et développer l'environnement à travers nos mesures environnement s'est avérée être la même pour le contrat de Plan que pour les Docup. Nous avons d'abord du faire le Docup Objectif 1 dans l'urgence, c'est donc sur celui-ci que nous nous sommes concentrés en premier. Si on arrivait à faire passer des points en environnement pour l'Objectif 1, de fait, ça allait s'appliquer aux autres programmes, donc on s'est beaucoup investi dans l'Objectif 1."*
>
> Extrait d'un entretien réalisé en novembre 2000 avec un ancien membre de la Diren Nord-Pas-de-Calais

De plus, ce DOCUP, en étant le premier programme français à être envoyé à Bruxelles, s'exposait à subir une sévérité accrue pour servir de "référence" au second DOCUP régional à venir, mais aussi peut être plus largement aux autres DOCUP Objectif 2 en préparation dans les autres régions.

---

[1] Après consultation des archives du Moniteur et de La Gazette, un seul article mentionne le refus du Docup de la part de la Commission : *« Les Docup (...) Objectif 1 et Objectif 2, pour la période 2000-2006, ne sont pas encore signés. (...) Ce retard est du aux nouvelles exigences de la Commission européenne, notamment en matière environnementale, ainsi qu'en ce qui concerne les dispositifs de suivi et d'évaluation*, a posteriori, *des projets. Mais les signatures seraient imminentes. »* Cf. p.51 *in* La Gazette n°5053 du 22/09/2000, *« NORD-PAS-DE-CALAIS EUROPE Les documents uniques de programmation pour bientôt »*

[2] Pour la forme, le projet de Contrat de Plan sera séparé en deux tomes : le Tome I contenant les orientations stratégiques qui sera soumis au vote du Conseil régional par la suite, et le Tome II nommé "complément opérationnel" qui sera ensuite élaboré en interne.

"(…) Le Docup Objectif 1 était le premier Docup à être présenté à la Commission, alors ils ont voulu mettre la barre très haut pour que ça serve de référence, en sachant qu'ensuite, ils ne peuvent pas humainement vérifier en même temps tous les Docup Objectif 2." Extrait d'un entretien réalisé en novembre 2000 avec un membre de la Diren Nord-Pas-de-Calais

… et subit le refus de la Commission

Le refus par la Commission de valider le projet de DOCUP Objectif 1 marquera les esprits, en remettant en cause la linéarité de l'élaboration du programme, et en donnant finalement du "piquant" à un travail marqué d'abord par le poids et l'inertie de sa procédure. Le blocage du DOCUP est à l'image de la procédure partenariale mais verticale. C'est la conjonction de positions incompatibles entre les différents niveaux (régional, national et européen) qui a aboutit au renvoi du DOCUP :

- Au niveau régional, le DOCUP Objectif 1, en "soutien transitoire", est plutôt vu comme une reconduction des crédits que comme un exercice de programmation renouvelée et ne bénéficie pas en tant que tel d'un fort investissement du SGAR.
- Au niveau national, il y a un réel retard dans la mise en oeuvre des circulaires européennes (traduction inadéquate comme pour les directives oiseaux, habitat, déchets…) ou encore totale inapplication (comme pour Natura 2000…) ;
- Au niveau européen, la Commission ne présente pas une position unifiée : la *Direction des Affaires Régionales* (DG XVI) semble plutôt en accord objectif avec le SGAR et sa conception du développement régional, alors que la *Direction de l'Environnement* (DG XI) demande purement et simplement de réécrire le DOCUP.

A en croire Andy Smith, cette stratégie de blocage demeure une stratégie "classique" des rapporteurs de la Commission, qui tentent ainsi, dans des marges de manœuvres limitées, de "jouer long" en bloquant le projet et en le renvoyant au territoire concerné[1] (Smith, 1994).

Ce blocage a modifié l'équilibre local du système institutionnel et a notamment renforcé la position de ceux qui représentaient et "défendaient" l'environnement, c'est-à-dire principalement la DIREN[2]. Un arrangement au niveau régional et au niveau national permettra de surmonter la situation de blocage et ainsi valider avec quelques retards le DOCUP Objectif 1. Au niveau national, la Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire préfacera le DOCUP avec un engagement formel vis à vis de l'application des directives européennes, notamment Natura 2000. Au niveau régional, une évaluation environnementale du programme européen sera réalisée par la DIREN

[1] Un témoignage de la sorte se retrouve ainsi dans les recherches effectuées par Andy Smith sur la mise en œuvre des Fonds structurels. « *En comptant sur la nouvelle temporalité des fonds structurels, certains rapporteurs tentent de «* jouer long *» : «* il faut bloquer. Si un programme manque de stratégie ou ne laisse pas de place à l'émergence de projets véritablement locaux, moi je bloque sa validation et renvoie la copie au territoire concerné. *» (fonctionnaire, DG VI) Inscrite dans la durée, une telle démarche dépend des rapporteurs armés de convictions fortes en matière de développement territorial et du soutien de leurs supérieurs. (…), ces deux conditions semblent être en voie de disparaître au sein de la Commission (…).* » (Smith, 1994 : 492)

[2] *« En fait, nous attendions le jeu de la Commission et le refus du Docup, puisque personne ne voulait nous entendre. Puis on s'est appuyé sur le refus réglementaire de la Commission. Nous n'avions pas le poids seul pour faire peser la balance, mais on en a joué avec l'arbitrage de la Commission. »* Extrait d'un entretien réalisé en novembre 2000 avec un membre de la Diren Nord-Pas-de-Calais

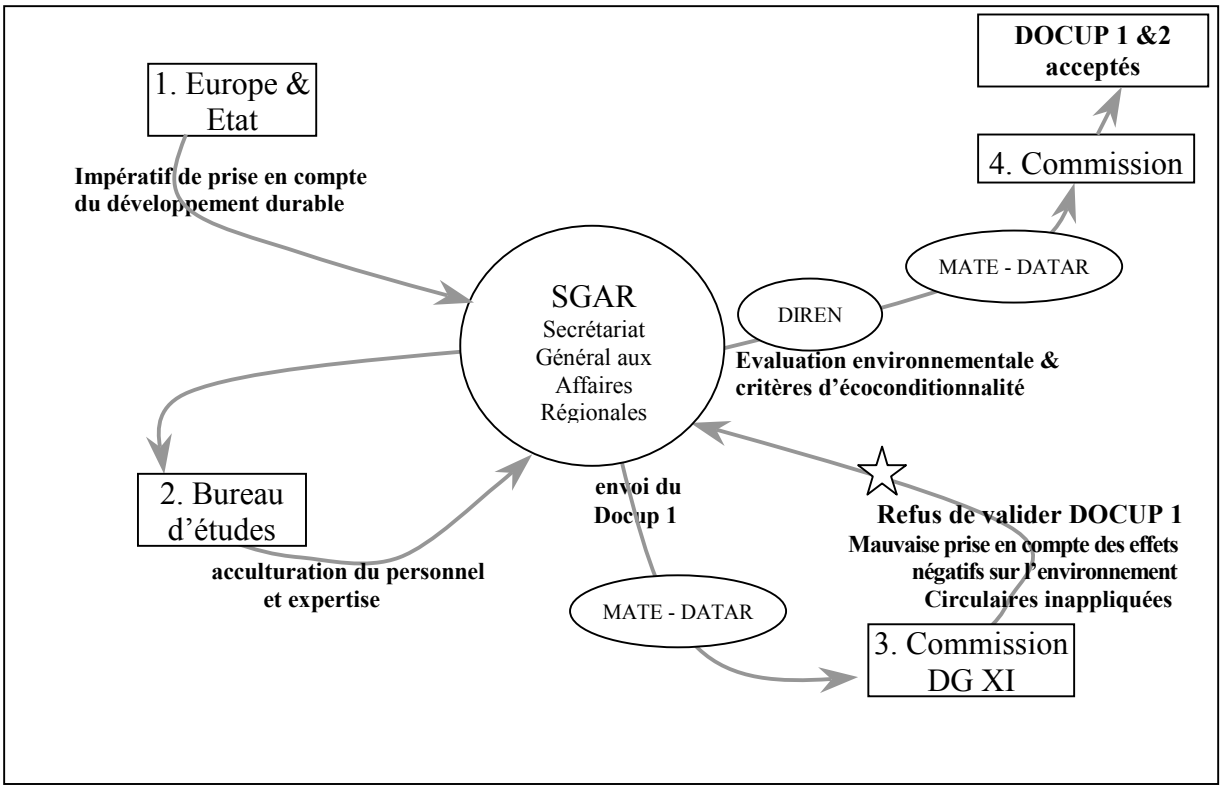
avec l'aide d'un bureau d'études (*Adage Environnement*[1]). Celle-ci préconisera notamment l'adoption de critères d'écoconditionnalité accompagnant la mise en œuvre des mesures. L'optique ainsi suivie est de "verdir" suffisamment le DOCUP pour éviter une nouvelle rédaction intégrale.

> « *L'évaluation environnementale arrivait comme le salut du Docup, pour permettre de lever les blocages environnementaux. C'était la dernière alternative avant la réécriture. Soit on le réécrivait, soit on essayait de le peindre environnementalement : c'est ce qui a été fait.* »
> Extrait d'un entretien avec un membre de la Diren Nord-Pas-de-Calais -11/2000-

La DIREN, pour permettre l'acceptation du DOCUP, a ainsi intégré un système de critères d'acceptation environnementale pour chaque mesure (critères d'éco-conditionnalité). Cette innovation institutionnelle de la part de l'Etat en région semble représenter une première française pour ce type de programme. Le refus par la Commission a donné une *accélération* au processus : les décisions de modifications ont du être prises dans des délais serrés. En accélérant le processus, la pression de l'Europe, a permis l'ouverture en région de "fenêtres d'opportunité" jusqu'alors fermées aux innovations institutionnelles.

> « *Cela s'est vraiment fait très vite : entre le moment où on s'est rendu compte que le Docup n'était pas bon et le moment où il a fallu rendre le document. (…) Donc, ça s'est fait d'une manière exponentielle (…). Et y compris pour les décisions qui ont été prises dans la foulée, à une vitesse folle, notamment pour l'adoption des critères d'écoconditionnalité.* »
> Extrait d'un entretien avec un membre de la Diren Nord-Pas-de-Calais -11/2000-

Figure 15 : Les blocages dans l'élaboration du DOCUP Objectif 1 en Nord-Pas-de-Calais



[1] [www.adage-environnement.com] Société d'études et de conseil en environnement et développement durable créée en 1993, ses activités concernent l'évaluation et le suivi des politiques, plans et programmes, les diagnostics territoriaux, les conseils en méthodologie etc. En Nord-Pas-de-Calais, les interventions d'Adage Environnement ont très souvent été réalisée en association avec Blanchet Conseils (ABCD Durable).

Mais ce renforcement de l'intégration des facteurs environnementaux ne s'est pas accompagné d'un intérêt accru aux préoccupations plus larges que couvre le développement durable. Il semble donc plus correct de parler d'un *"verdissement" du programme dans l'urgence*. L'introduction du développement durable dans la construction du programme a donc été réalisée en amont (lors de la conception du système d'évaluation notamment) mais avec une influence relativement faible, du moins indirecte, sur celui-ci. Par la suite, en urgence, des contraintes environnementales relativement fortes ont été intégrées pour conformité, pour acceptation.

Les blocages dans l'élaboration régionale du contrat de Plan

Si le rejet du projet de Contrat de Plan par l'assemblée régionale est en partie lié à la souscription unilatérale d'un "grand emprunt" présenté abruptement, il est également à rapprocher des tensions liées aux demandes d'infrastructures routières qui vont perdurer du début à la fin les négociations du contrat de Plan en Nord-Pas-de-Calais.

Bon nombre d'élus régionaux portant "personnellement" au nom de leurs localités un projet routier (contournement, rocade, doublement, etc.) pousseront sans cesse à une augmentation des crédits routiers malgré la volonté de l'Etat, qui a affiché dès le début une intention claire de limiter significativement ses crédits routiers au profit de la voie ferrée[1]. Cette contradiction entre les objectifs de l'Etat et ceux des élus régionaux va s'exprimer à plusieurs reprises, la Région demandant sans cesse à l'Etat d'assumer ses responsabilités et ses compétences, et donc de rallonger ses crédits, et pour la route, de les doubler. Elle va ainsi devenir un facteur principal de blocage, participant en bonne partie au rejet par l'exécutif régional du projet de Contrat de Plan. Après la précision des conditions du "grand emprunt" et la satisfaction de nombreuses demandes de projets routiers supplémentaires, le CPER sera finalement voté par l'assemblée régionale avant d'être signé par les différents partenaires[2].

> *« Après de très fortes incertitudes liées à un premier rejet très net du projet de Contrat de Plan, le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a fini par adopter, à une large majorité, l'un des plus importants Contrats de l'Hexagone. Alors que le rejet du premier projet était motivé par l'insuffisance de l'effort de l'Etat, un projet d'un grand emprunt « intercollectivités » de 5 milliards de francs devant accompagner le Contrat de Plan et l'adoption simultanée d'une hausse de 9,5 % de la fiscalité, l'exécutif a su, cette fois, rassurer son opposition. Michel Delebarre (…) a révisé à la baisse ses ambitions de grand emprunt. Il a, en outre, accepté de nombreux amendements au texte du Contrat de Plan, notamment pour intégrer plusieurs projets précis en matière d'infrastructures routières et ferroviaires.* (...)
>
> p.16, La Gazette n°1549 du 08/05/2000 « *La région Nord-Pas-de-Calais aura finalement son contrat de plan* »[3]

Au final, malgré de fortes réticences de l'Etat à continuer une politique du « tout route » et une volonté exprimée à maintes reprises de rééquilibrer les investissements en faveur

[1] Cf. par exemple ces articles parus dans Le Monde à propos des Contrats de Plan : "*Contrats de plan : le gouvernement veut réduire les crédits pour les routes*", 23 Juillet 1999, Béatrice Jérôme ; "*La politique des transports est infléchie au profit du rail*", 24 Juillet 1999, François Bostnavaron

[2] Le Contrat de Plan est signé le 21 juillet 2000 par Rémy Pautrat, Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais, Michel Dellebarre, Président du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, Bernard Derosier Président du Conseil Général du Nord et Roland Huguet, Président du Conseil Général du Pas-de-Calais.

[3] Cf. également Le Moniteur n°5026 du 24/03/2000, « *Nord-Pas-de-Calais - Rejet du contrat de Plan mais la région a un budget* », p.47 ; Le Moniteur n°5028 du 07/04/2000, « *Le grand emprunt régional en question* », p.41 ; et Le Moniteur n°5032 du 05/05/2000, « *Nord-Pas-de-Calais - Contrat de plan signé* », p.42

du rail, le contrat de Plan du Nord-Pas-de-Calais, aura malgré tout un contenu routier très important. Plusieurs raisons à cela peuvent être avancées :

- Une indéniable inertie des pratiques aménagistes, en partie liée à la lourdeur des infrastructures en jeu. Etant donné les sommes comme les moyens techniques nécessaires à leurs réalisations, celles-ci peuvent facilement s'étaler sur la durée de plusieurs contrats de Plan.
- En termes électoraux, les investissements routiers représentent des enjeux concrets, à court terme, aux retombées politiques locales directes et visibles. Et comme les élus régionaux sont aussi, des élus locaux, la non-satisfaction des doléances locales au niveau régional devient rapidement problématique.

A. 3. Les forces en présence lors de la contractualisation : aperçu du jeu d'acteurs

Après une reconstitution très descriptive, les analyses qui suivent s'intéressent plus particulièrement à l'organisation des acteurs et à la mobilisation de leurs ressources au cours du processus. L'adoption de l'objectif de développement durable conduit-il à des modifications dans les relations entre acteurs ?

Le tableau suivant (Tableau 38) propose un état des lieux des "forces en présence" autour du développement durable (établi à partir de la configuration régionale pour l'année 2000). L'élément majeur à noter est que les conditions régionales d'une appropriation du développement durable semblent réunies. Les prémices d'une culture régionale du développement durable sont présentes. Ce point est crucial car il est loin d'être l'apanage de toutes les régions françaises, la majeure partie d'entre elles souffrant, lors de la dernière contractualisation, d'un déficit de réflexions et d'actions menées antérieurement sur cette problématique.

Si le **niveau européen** affiche et revendique le développement durable en termes de grands principes, dans la pratique, la position des *Directions Générales* de la Commission concernées (*Environnement* -DG XI- et *Développement régional* -DG XVI- dans le cas du Nord-Pas-de-Calais) n'apparaît pas harmonisée. Cette absence de position unifiée sera également notée au sein même de la DG XI : certains acteurs régionaux lui reprochant d'osciller entre une posture large et ouverte, prônant l'intégration positive des principes de la durabilité, et une approche plus étroite, centrée sur un strict préservationnisme environnementale focalisée sur les décomptes des pertes et des effets négatifs. Notons que cette ambiguïté de positionnement des acteurs environnementaux vis-à-vis du développement durable n'est pas propre à l'échelon européen, et se retrouve aux autres niveaux. Quoiqu'il en soit, devant des positions divisées, les efforts d'alignement des acteurs du niveau régional sur les attentes de la Commission sont rendus plus ardus.

Cependant, par sa position et par la forme unilatérale de ses financements, l'échelon européen apparaît *a priori* plus exigeant en matière de développement durable que le niveau national, dont les moyens de pressions apparaissent plus faibles, et les directives "*plus incantatoires que techniques*" pour reprendre l'expression d'un membre du SGAR.

Tableau 38. Les "forces en présence" lors de la contractualisation en Nord-Pas-de-Calais : une lecture à partir du développement durable et de l'environnement

			ENVIRONNEMENT	DEVELOPPEMENT DURABLE
EUROPE		*Politique*	**Secteur bien investi** l'Europe pousse l'environnement	**Objectif d'action avancé par l'Europe** valeur centrale proclamée pour ses actions
		Administratif	**Secteur bien constitué**	**Pas constitué en tant qu'administration, ancrage diffus**
ETAT	CENTRAL	*Politique*	**Secteur investi depuis une trentaine d'années**	**Objectif d'action et principes associés récents**
		Administratif	**Secteur bien constitué**	**Pas constitué en tant qu'administration, ancrage diffus** bien que principalement centré autour de l'administration de l'environnement
	EN REGION	*Administratif*	**Secteur bien constitué,** investi et dynamique avec la DIREN et la Direction régionale de l'ADEME	**Représenté principalement au SGAR,** et, indirectement, par la Diren, pour sa dimension environnementale.
CONSEIL REGIONAL		*Politique*	**Expérience régionale unique avec une présidence verte pendant 6 ans (1992-1998)**. L'environnement est reconnu par la classe politique régionale comme un domaine d'intervention légitime à part entière. Depuis 1998, présidence socialiste avec une majorité de "gauche plurielle" dont des écologistes : le vice-président chargé de l'aménagement et du développement durable est un élu vert.	**Principe mis en avant pour l'action régionale** avec un soutien politique variable au sein de la majorité régionale "gauche plurielle". Le développement durable apparaît principalement porté par les Verts. Il participe également à la promotion d'une certaine image régionale.
		Administratif	**L'administration régionale bénéficie d'un service Environnement bien constitué (DEED)**	**Ne bénéficie pas d'un service propre** Son institutionnalisation se réalise plutôt au sein de la Direction du Plan et de l'Evaluation (DPE). (création d'une mission "développement durable" en 2000)

Abréviations utilisées : ADEME Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie / DEED Direction de l'Energie, l'Environnement et les Déchets / DIREN Direction Régionale de l'Environnement / DPE Direction du Plan et de l'Evaluation / SGAR Secrétariat Général aux Affaires Régionales

Dans leur ensemble, **les services de l'Etat en région** semblent conserver une compréhension encore trop strictement environnementale : pour preuve, lorsqu'ils ont du proposer des indicateurs de développement durable pour leurs actions, ils ont quasi-exclusivement communiqué des critères environnementaux du développement durable. Plus précisément au niveau des services, de l'avis des personnes interviewées, la *Direction Régionale de l'Equipement* semble avoir fait preuve d'une compréhension de l'exercice d'intégration transversale et d'une ouverture à la prise en compte de l'environnement[1]. Au niveau de la *Direction Régionale de l'Agriculture et des Forêts*, les avis sont plus partagés. Opposant encore de fortes résistances à l'ouverture, un début de réflexion a été initié par le biais de la mise en place des *Mesures Agri-Environnementales* et des *Plan de Développement Durable*. Enfin, toujours selon les acteurs interrogés, c'est le Rectorat (*Education nationale*) qui semble avoir affichée la réticence la plus constante au cours du processus en ce qui concerne l'ouverture à des raisonnements transversaux, s'opposant notamment à l'adoption de la HQE comme critère d'écoconditionnalité.

Il convient également de bien comprendre la position de la DIREN. Elle joue un rôle moteur pour la promotion du développement durable au sein de l'administration déconcentrée de l'Etat, sans en avoir la désignation officielle puisque les travaux autour de la prise en compte du développement durable dans les programmes sont sous la responsabilité du SGAR. Mais c'est le Ministère de l'Environnement, dont les DIREN sont l'émanation, qui "porte" le développement durable au niveau national. Cette situation a donné une certaine légitimé à la DIREN sans pour autant rivaliser avec le SGAR.

Jouant sur les deux tableaux du développement durable et de l'environnement au cours de l'élaboration des programmes, la DIREN a un positionnement délicat. Et elle risque de se mettre en « porte-à-faux » de sa vocation première qui demeure la conduite des politiques environnementales et, plus largement, l'intégration de l'environnement dans l'ensemble des politiques régionales. La DIREN a pu être perçue par les autres services comme « trop volontaire ». Le spectre d'une "inquisition environnementale" demeure au sein des autres services de l'Etat, entraînant une certaine méfiance à l'égard de la DIREN.

Il est cependant réducteur de définir pour chaque service son positionnement par rapport au développement durable et son niveau de sensibilisation alors que, de l'avis des acteurs interrogés, « *le niveau de sensibilité dépend plus des personnes que des services.* »[2]. Les sensibilités de chacun et leurs ouvertures aux idées nouvelles dominent la culture commune d'un service, certains étant plus dynamiques et volontaires, d'autres plus passifs et subissant davantage les nouvelles orientations venant "d'en haut". Ce point souligne l'importance de "*personnes-clés*", des "*acteurs porteurs*" aux bons endroits et aux bons moments.

---

[1] « *Le DRE a montré l'exemple. Ils ont compris la nécessité pragmatique d'une prise en compte environnementale.* » Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000
« *Les gens de l'Equipement, par exemple, ont tout de suite vu ce qu'ils pouvaient nous proposer, par exemple sur l'égalité des chances, sur les zones d'activités... ».* Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000
« *La DRE, indéniablement, s'y est mise rapidement, notamment sur la HQE et sur les Zones d'Activités.* » Extrait d'un entretien avec un membre de la DIREN, novembre 2000

[2] Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000

Au niveau régional, si l'environnement est relativement bien structuré institutionnellement, l'inscription politico-administrative du développement durable n'est qu'embryonnaire. Contrairement à ce qui se passe au niveau national, cette inscription ne se réalise pas exclusivement à partir des structures dédiées à l'environnement. Bien au contraire, celle-ci s'effectue principalement au sein des services en charge des questions de planification, de prospective et d'évaluation (SGAR -*Secrétariat aux Affaires Régionales*- au sein de l'Etat en région et DPE -*Direction du Plan et de l'Evaluation*- au sein du Conseil Régional). Ceci tend à laisser penser qu'en Nord-pas-de-Calais, le développement durable est reconnu comme un objectif stratégique et transversal, nécessairement rattaché à des services aux missions stratégiques dont une des tâches est la coordination de l'ensemble des services. Et si le développement durable peut représenter un enjeu de légitimité important, la nature des liens entre services en charge de l'environnement et services "stratégiques", principaux responsables de l'intégration du développement durable, semble être ici plus complémentaire que concurrentielle.

Au niveau du **Conseil régional**, il y a sans doute aussi un aspect politique stratégique qui explique le pilotage du développement durable par la DPE : à l'époque de la présidence verte, charger la DPE de la réflexion sur le développement durable pouvait rassurer le reste de la majorité plurielle d'alors : on n'allait pas sombrer dans un environnementalisme totalitaire ou fantaisiste au nom du développement durable. Et pour ces mêmes raisons, ce service a pu continuer à s'occuper de ces questions après le changement de présidence. Cette continuité dans l'action aurait sans doute était moins évidente s'il s'était agit de la Direction de l'Environnement (DEED), pouvant être perçue par les composantes non-écologistes de la gauche plurielle régionale comme trop favorable et étroitement liée à la présidence écologiste précédente.

Au plan politique, l'effort d'une définition régionale du développement durable est à souligner (rédaction du rapport "*Vers le développement durable*" adopté en 2000[1]), car il représente une démarche exceptionnelle au sein de l'ensemble des Régions françaises. Mais si la problématique du développement durable semble par-là même quelque peu partagée par les élus régionaux, elle demeure très inégalement portée par ces derniers et, *in fine*, les élus moteurs sont des élus verts. L'investissement sur le développement durable a permis aux conseillers régionaux verts de maintenir et consolider les avancées mises en place lors de la présidence précédente. Le développement durable constitue donc un trait d'union, un relais entre le bilan de la présidence Blandin et l'action en tant que plus petit groupe de la majorité plurielle du nouvel exécutif[2].

Enfin, les **échelons infra-régionaux** sont absents de ce tableau sur le jeu des acteurs car leurs contributions au processus de planification n'ont pas semblé significatives en ce qui concerne l'objectif de développement durable. Les collectivités territoriales participent

[1] *cf. SECTION II. Analyse* régionale du contenu des programmesAnalyse de la stratégie du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais : "*De la reconquête vers l'excellence*"

[2] « *La présidence Blandin a profondément marqué le Conseil régional. A tel point que sa communication est toujours dominée par le discours sur le développement durable. Les Verts se sont appuyés sur cet acquis pour défendre leurs idées.* » (Les Verts Nord-Pas-de-Calais, 2004 : 17)

bien évidemment au jeu d'acteurs et ont des effets directs et indirects sur la conception des CPER, mais, à quelques exceptions près, elles fonctionnent avant tout au coup par coup, selon une logique de guichet. Des phénomènes de concurrence inter-institutionnelle peuvent également voir le jour : en réaction à la position d'appropriation forte de l'objectif de développement durable par la Région, certaines collectivités peuvent quelque peu délaisser cette problématique, puisque même en investissant dessus, elle resterait dans le sillage du Conseil régional, acteur moteur et plus visible sur ces domaines.

Ces aspects complexes avec les collectivités territoriales infra-régionales, nécessitant d'appréhender finement la construction et la négociation des volets territoriaux des CPER, n'ont pas été approfondis dans ce travail. Une thèse portant sur les relations entre Conseil régional et collectivités infra-régionales y a été consacrée au sein de notre laboratoire (Boutet, 2003).

A. 4. Les ressources mobilisées au cours du processus en faveur du développement durable : un investissement décroissant

Pour compléter l'analyse du jeu des acteurs, une vision dynamique à la lumière des différentes ressources mobilisées au cours du processus par les principaux acteurs est utile. Les acteurs sont rassemblés schématiquement ici selon quatre groupes : deux représentant les niveaux supra-régionaux (Europe-Commission et Etat central-ministères et gouvernement) et deux représentant le niveau régional (l'Etat en région-services déconcentrés des ministères et Conseil régional)

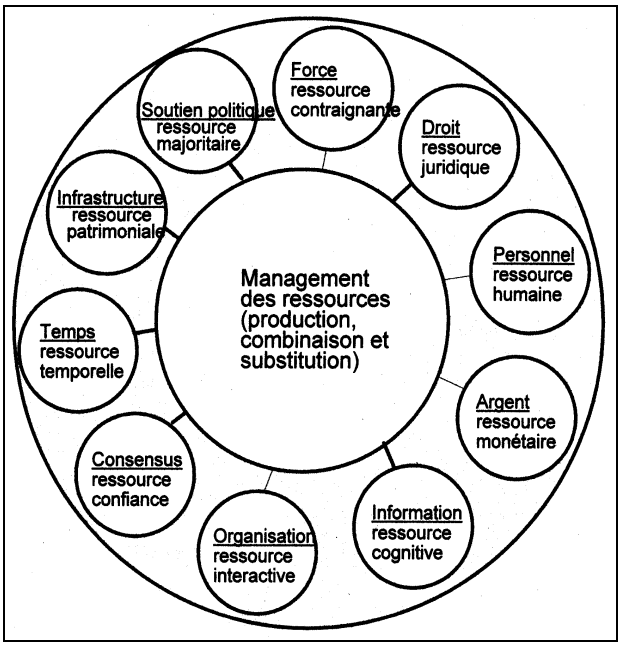


Figure 16 : Aperçu des différentes ressources des politiques publiques (Knoepfel, Larrue & Varone, 2001 : 73)

En s'inspirant des travaux de politologues, de sociologues des organisations, d'économistes et de juristes, Knoepfel *et al.* proposent dans leur guide d'analyse des politiques publiques de distinguer dix ressources « *que les acteurs publics ou privés vont pouvoir produire et mobiliser (ou non) au cours du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques.* » (Knoepfel, Larrue & Varone, 2001 : 73) (cf. figure ci-contre). Ces ressources sont brièvement décrites ici (Knoepfel *et al.*, 2001 : 73-96) :

- Tout d'abord, le **droit** occupe une place prépondérante parmi l'ensemble des ressources. Il constitue sous formes de "bases légales et réglementaires" la source de légitimation par excellence de toute action publique.
- Le **personnel** est fonction des capacités de recrutement et de formation des organisations. La

formation du personnel pour des politiques à haut degré de technicité s'avère primordiale. En cas de manque de dotation ou de qualification spécifique du personnel, l'administration peut commander à l'extérieur des expertises à des bureaux d'études.

- **L'argent** est une des ressources les plus évidentes pour tout un chacun. A travers la contractualisation, le financement par l'Etat central de politiques régionales, conjointement avec les collectivités décentralisées, est ainsi conditionné au respect de nombreux objectifs prioritaires. D'une manière générale, la ressource monétaire est « *une des plus constitutive pour le véritable pouvoir politique d'un acteur d'une politiques publique.* » (Knoepfel *et al.*, 2001 : 81)

- **La ressource cognitive** est « *l'un des fondements de la capacité d'intervention des acteurs (…). Le savoir (…) est souvent cher à produire et à maintenir et, par là, doit être considéré, dans la plupart des situations décisionnelles, comme un bien rare* » (Knoepfel *et al.*, 2001 : 81) La dotation en savoir des différents acteurs renvoie au rôle de l'expertise dans la décision publique. « *Dans un contexte de plus en plus incertain, (le contrôle de) l'information jouera un rôle de plus en plus crucial mais aussi controversé. » (Knoepfel et al., 2001 : 83).*

- **La ressource interactive** est constituée à partir de la qualité de l'organisation des structures administratives et de l'existence de réseaux de relations entre les différents acteurs. Elle s'appuie donc sur les capacités des structures internes à organiser les processus d'interactions entre eux.

- **La ressource confiance** « *recouvre un capital de légitimation secondaire qui n'est pas apporté par le suffrage démocratique majoritaire. (…) Le consensus constitue un enjeu de plus en plus important dans l'élaboration et l'exécution des politiques d'aménagement ou d'environnement (...) qui ont des incidences spatiales* » (Knoepfel *et al.*, 2001 : 86). C'est une ressource importante qui permet d'en économiser d'autres et de nombreuses procédures de création et de préservation du consensus apparaissent sous les vocables de stratégies d'information, de consultation, de participation, de négociation ou de médiation.

- **Le temps** est une ressource un peu particulière du fait de sa volatilité et du constant « manque de temps » que déplorent les acteurs. Cependant, toute politique doit être conçue puis mise en œuvre dans des délais impartis. Ainsi, pour les cas de mise en conformité avec la loi, le temps est l'objet essentiel des conflits (délais transitoires, moratoires etc.).

- **La ressource patrimoniale** recouvre l'ensemble des biens tangibles à la disposition des différents acteurs.

- **Le soutien politique** ou la « ressource majorité » représente le soutien politique majoritaire dont l'ensemble des acteurs d'une politique publique jouit à un moment donné. Cette ressource peut s'avérer nécessaire notamment quand se manifestent de fortes contestations et la perte de la ressource consensus.

- **La force** est une ressource facile à appréhender. Elle reste cependant considérée comme extrême et n'est utilisée qu'en cas de disparition du consensus. Les groupes cibles ou les bénéficiaires finaux d'une politique publique peuvent également user de cette ressource pour manifester leur opposition.

A partir de cette typologie des ressources, nous avons effectué une relecture du processus de conception des politiques de planification en Nord-Pas-de-Calais en observant quelle ressource était mobilisée par quels acteurs et à quels moments (Tableau 39). Dans un deuxième temps, nous avons procédé à la même relecture, mais en n'observant plus que les actions portant sur l'intégration du développement durable dans ces politiques (Tableau 40).

Le premier tableau suivant résume donc pour chaque niveau d'acteurs et pour chaque période du processus quelles ressources sont mobilisées. Quelques commentaires peuvent être apportés pour chaque ressource mobilisée, par rapport notamment au moment et aux acteurs liés à leur utilisation.

Tableau 39 : Les ressources mobilisées par les acteurs au cours du processus

Ressource / Phase	AVANT		PENDANT		APRES
	Préparation de l'exercice	*1ères stratégies régionales*	*Départ des négociations*	*Négociation et ajustement*	*Traduction des stratégies en actions*
Humaine - PERSONNEL					
Interactive – ORGANISATION					
Confiance - CONSENSUS					
Juridique –DROIT					
Temporelle - TEMPS					
Cognitive - INFORMATION					
Monétaire - ARGENT					
Majoritaire - SOUTIEN POLITIQUE					
Contraignante - FORCE					
Patrimoniale – INFRASTRUCTURE					

Tableau 40 : Les ressources mobilisées par les acteurs autour du développement durable

Ressources / Phases	AVANT		PENDANT		APRES
	Préparation de l'exercice	*1ères stratégies régionales*	*Départ des négociations*	*Négociation et ajustement*	*Traduction des stratégies en actions*
Cognitive – INFORMATION					
Confiance – CONSENSUS					
Humaine – PERSONNEL					
Interactive – ORGANISATION					
Juridique –DROIT					
Temporelle – TEMPS					
Monétaire –ARGENT					
Majoritaire - SOUTIEN POLITIQUE					
Contraignante - FORCE					
Patrimoniale – INFRASTRUCTURE					

Légende :

Ressources mobilisées principalement		Ressources mobilisées secondairement	
le Conseil Régional		le Conseil Régional	
l'Etat en région		l'Etat en région	
l'Etat		l'Etat	
l'Europe		l'Europe	

Au niveau du processus "en général" (Tableau 39), la *ressource juridique* est uniquement mobilisée par les niveaux national et européen. Elle n'est pas partagée avec le niveau régional, qui n'y a pas accès. A l'inverse, la *ressource humaine* est essentiellement mobilisée localement. C'est une ressource très majoritairement régionale (Région & Etat). La *ressource interactivité* est également quasi uniquement mobilisée par le niveau régional (un peu également entre l'administration centrale et ses services déconcentrées). La *ressource cognitive* est mobilisée préalablement à l'exercice, antérieurement aux négociations. Cette ressource est essentiellement détenue par les échelons régionaux. La *ressource monétaire* est mobilisée d'une manière centrale sur l'exercice au cœur du processus. Enfin, la *ressource majoritaire* est mobilisée en dernier recours, en cas de refus au cœur de l'exercice de négociation. Les ressources *confiance* et *argent* sont partagées, de manière inégale, par tous les acteurs. Par contre, l'Europe et l'Etat central ont un usage exclusif des ressources *réglementaire* et *temporelle*. Les acteurs régionaux, quant à eux, mobilisent des ressources en *personnel* et en *organisation*, ainsi qu'en *information*.

Par rapport au processus, *la mobilisation des ressources par les différents acteurs va croissante jusqu'à la négociation*. Une fois les accords validés, l'agitation retombe brutalement et seule subsiste l'activité technique en région de rédaction, de mise en cohérence et en conformité et d'opérationalisation des orientations décidées.

Le deuxième tableau (Tableau 40) ne s'intéresse plus qu'aux ressources mobilisées autour du développement durable. Il montre bien que si l'exercice de contractualisation est initié sous le signe du développement durable, plus les stratégies de planification se concrétisent, *plus les documents opérationnels se finalisent et moins l'impératif de développement durable a d'emprise sur ceux là*. Ce phénomène de décroissance de l'importance de l'enjeu du développement durable semble bien s'effectuer jusqu'à un minimum qui coïnciderait avec la période de négociation à proprement parler, où, dans l'urgence et dans l'agitation généralisée, l'objectif de durabilité n'a plus de visibilité et de légitimité. Plusieurs explications peuvent être avancées :

- D'une part, les caractéristiques mêmes de la problématique du développement durable, générale et transversale par excellence, expliquent en partie que son intégration ainsi que les questionnements qui en découlent, notamment sur les équilibres et la gestion des ressources sur le long terme, s'effectuent logiquement et d'une manière privilégiée *le plus en amont possible* de l'exercice de contractualisation.
- D'autre part, l'objectif de durabilité, par nature stratégique et multi-sectoriel, se retrouve confronté au cours du processus à d'autres objectifs thématiques beaucoup plus connus et donc davantage finalisés dans les mesures qu'ils induisent à court terme (comme les transports, l'agriculture, la recherche…). Ces différents objectifs, plus opératoires et stabilisés, porteurs de retombées directes et visibles, s'imposent dans les négociations face à l'objectif de durabilité, qui reste flou s'il n'a pas été correctement articulé préalablement à chaque secteur d'action.

L'objectif de développement durable représente avant tout un moteur pour l'action. C'est un principe stratégique qui peut inspirer les concepteurs des programmes, mais sa

déclinaison en principes pour l'action reste difficile. La tâche de traduction est alors reportée sur le développement de l'ingénierie territoriale, et particulièrement sur la mise au point de dispositifs d'évaluation capables de mesurer les avancées dans le sens de la durabilité. Ce travail est donc réalisé en arrière plan des négociations politiques, et il apparaît en être largement déconnecté (*cf. SECTION III. Analyse à partir des systèmes d'évaluation*). Il y a alors un certain "report" de la classe politique, qui accepte de revendiquer le principe mais ne fournit pas en conséquence sa part d'effort de traduction en objectifs clairs et tranchés aptes à guider l'action publique.

Cette dernière remarque renvoie à une des faiblesses pour l'instant irrésolue de la problématique du développement durable : *sa difficile déclinaison territoriale,* et encore davantage *l'insuffisance de traductions opérationnelles efficaces et reconnues*. Ces difficultés sont liées à la nature même de la problématique du développement durable : polysémique, c'est avant tout un principe d'action politique qui doit être débattu, précisé et reconnu avant de pouvoir lui attribuer des capacités pour l'action. Le développement durable ne bénéficie donc pas à l'évidence de la même "robustesse" que certains domaines d'action beaucoup plus concrets, se déclinant directement et immédiatement en actions pour les territoires. C'est pourquoi *la problématique de la durabilité semble utilisée avec satisfaction au moment de l'énonciation des grands principes* devant régir les stratégies de développement régional pour les années à venir, alors qu'*elle passe au second plan au moment des inévitables arbitrages politiques et des négociations mesure par mesure*.

La décroissance de l'objectif de développement durable s'effectue au profit de domaines mieux identifiés comme champ de l'action publique, en cours d'affirmation (comme l'environnement) ou en "émergence" (comme les actions en faveur de l'équité entre sexe). Ces "glissements" s'établissent selon des relations de proximité et de complémentarité entre des enjeux qui, n'ayant pas les mêmes degrés de précision, peuvent s'emboîter. Le développement durable, en quête de matérialité, est décliné de façon restrictive dans des domaines qui lui sont directement et étroitement associés (*cf. sections suivantes*).

B) Aperçu de la préparation du CPER en Midi-Pyrénées : les questions routières occupent le devant de la scène

En Midi-Pyrénées, le processus d'élaboration du contrat de Plan et des programmes européens se révèle, après observation, moins riche qu'en Nord-Pas-de-Calais, en termes de réflexions et d'apprentissages collectifs autour de la problématique du développement durable appliquée à l'échelle régionale. Il semble davantage fonctionner comme une « *chambre d'écho* » à des expériences « *annexes* », qui ne sont pas au cœur de la préparation des programmes mais l'alimente indirectement, se déroulant « *à côté* » de l'exercice de planification contractualisée à proprement parler. Après analyse, l'intégration de la durabilité à l'échelle régionale a davantage reposé sur une mobilisation d'acteurs des territoires que sur l'exercice de contractualisation entre l'Etat et la Région. Ces expériences « *annexes* », que ce soient des projets soutenus par l'Union européenne tels que la programmation pilote des Fonds Structurels dans une perspective de développement durable sur deux arrondissements tests (programme D2MIP) ou le *Réseau des Villes*

Durables de Midi-Pyrénées[1], seront étudiées plus loin, lors de l'analyse des pratiques régionales d'évaluation (*cf. SECTION III. Analyse à partir des systèmes d'évaluation*).

D'autre part, au niveau des Fonds structurels, la préparation du Docup ne revêtait pas la même importance qu'en Nord-Pas-de-Calais, autant en termes stratégiques que financiers :

- Stratégiquement, moins d'enjeux pesaient sur le Docup : passant avec les 21 Docup Objectif 2 des autres régions françaises, il n'avait pas à "*ouvrir la voie*" comme ce fut le cas pour le Docup Objectif 1 en Nord-Pas-de-Calais.
- Financièrement ensuite, les Fonds Structurels en Midi-Pyrénées ne représentaient pas la même importance qu'en Nord-pas-de-Calais, bien que pesant très significativement dans le montant total consacré à la programmation régionale[2].

Le déroulement du processus de planification en Midi-Pyrénées est apparu plus "fluide" et nous y avons moins vu d'éléments déterminants vis-à-vis de l'intégration du développement durable. C'est pourquoi, il n'est pas étudié dans le détail. Nous nous sommes donc attaché ici, principalement grâce à une revue de presse[3], à souligner les points saillants du processus de contractualisation, c'est à dire les thématiques qui sont apparus comme des enjeux régionaux cruciaux au cours de la préparation du CPER.

Tout d'abord, afin de « *rassembler autour d'un projet commun tous les acteurs et citoyens qui oeuvrent pour l'avenir de Midi-Pyrénées* », une large concertation est organisée. Elle apparaît incontournable du fait du grand nombre de départements et de collectivités territoriales à associer.

La concertation est organisée autour :
► de 8 réunions de concertation départementales (une par département) ;
► de la tenue d'assises thématiques : économie, équilibre territorial, massifs, NTIC, eau, enseignement ;
► des contributions du CESR et des départements, des collectivités territoriales, des socioprofessionnels ;
► de 4 forums de discussion sur le site Internet de la Région : le rééquilibrage du territoire régional, l'appareil de formation et de production au service de l'emploi, l'atout des ressources, des partenariats et des alliances.

Plutôt que de suivre un fil chronologique, nous soulignons les grandes lignes de ce qui a pu filtrer comme éléments marquants lors de la préparation des programmes :

- d'une part, la volonté d'inscrire les nouveaux programmes dans une *dimension inter-régionale* ;
- d'autre part, l'importance stratégique accordée à l'objectif de rééquilibrage et de solidarité territoriale ;
- ensuite, la mise en valeur d'une *image rurale* articulée autour de *l'idée de qualité*, qu'elle soit environnementale, patrimoniale ou encore agricole ;

[1] réseau informel de collectivités territoriales créé en 1997 sur l'initiative de l'ARPE www.villesdurables-mip.com

[2] 1,5 millions d'habitants éligibles en Midi-Pyrénées contre 2,5 en Nord-pas-de-Calais, 500 M€ contre 1 milliard en Nord-Pas-de-Calais. La région bénéficie tout de même de la 5ème dotation européenne en terme de population éligible : la quasi-totalité du territoire régional (à l'exception de la métropole toulousaine) était éligible à l'objectif 2. (*cf. Annexe 9*)

[3] La revue de presse sur laquelle reposent les analyses suivantes a été effectuée de fin 1998 à début 2001 à partir des archives du quotidien *Le Monde* et de celles de deux hebdomadaires spécialisés, *la Gazette des communes* et *Le Moniteur*.

- et enfin, l'idée d'une « *exception routière* » midi-pyrénéenne, exprimant un indispensable rattrapage en termes d'infrastructures routières, unique salut pour éviter le « *déclin durable* » de nombreux territoires régionaux périphériques.

L'inscription interrégionale

Tout d'abord, la nécessité d'alliances interrégionales sur des grands sujets comme les transports, l'eau ou l'environnement, est évoquée très tôt (début 1998)[1]. Dès septembre 1998, la Datar met en place une *Mission Interministérielle et Interrégionale à l'Aménagement du Territoire* (MIAT) à Toulouse pour coordonner des projets sur les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, et éventuellement Languedoc-Roussillon[2]. La Région participe en effet à deux *conventions interrégionales de massif*[3], celle des *Pyrénées* (Languedoc-Roussillon et Aquitaine) et celle du *Massif central* (avec Auvergne, Rhône-Alpes, Limousin et Languedoc-Roussillon). Territoire de très grande superficie, à cheval sur deux massifs montagneux et regroupant huit Départements, l'articulation interrégionale prend une dimension particulière au sein de la préparation du CPER en Midi-Pyrénées.

Le nécessaire rééquilibrage du territoire régional

Par sa configuration géographique, un vaste territoire très polarisé découpé en huit Départements, le rééquilibrage du territoire apparaît comme un défi majeur pour la Région. Elle insiste dans ce sens sur l'aspect de solidarité territoriale, sur l'effort de cohérence et d'articulation des contrats d'aménagement établis à différents niveaux (Pays, Agglomération, Ville, PNR, massifs) et sur la coopération interrégionale (dans le cadre du grand Sud Ouest) et transfrontalière (avec l'Espagne).

En terme d'aménagement du territoire, le « *développement équilibré de l'ensemble du territoire régional* » est bien un enjeu central[4]. Les priorités sont donc à l'homogénéisation et au rééquilibrage au profit des zones délaissées[5]. L'Etat et la Région tirent un constat identique d'un *développement à deux vitesses* provoquant un énorme déséquilibre entre la métropole toulousaine et l'espace rural[6], à l'origine d'une véritable « *fracture territoriale* » dans l'armature urbaine régionale (hormis Toulouse, un seul chef lieu de département atteint les 50 000 habitants). Et face à ce phénomène, l'Etat et la Région partagent la

---

[1] Le Moniteur, *Des alliances interrégionales*, 27 mars 1998. Sont notamment évoquées des collaborations interrégionales entre les Régions Limousin, Centre et Midi-Pyrénées pour une desserte Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (ligne POLT) par TGV ; entre les Régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Aragon (province espagnole) pour « *une grande liaison de ferroutage à travers les Pyrénées* » ; et entre Midi-Pyrénées et Aquitaine pour la politique de l'eau.

[2] Le Moniteur, *Projets transrégionaux pour le Contrat de Plan*, 25 septembre 1998

[3] Les conventions interrégionales de massif passées dans le cadre des CPER 2000-2006 sont au nombre de cinq et concernent les Régions suivantes : *Massif central* : Auvergne, Rhône-Alpes, Limousin, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ; *Alpes* : Rhône-Alpes et PACA ; *Jura* : Rhône-Alpes et Franche-Comté ; *Vosges* : Lorraine, Alsace et Franche-Comté ; *Pyrénées* : Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Aquitaine.

[4] *in* Le Moniteur, *Midi-Pyrénées - Le Conseil régional aidera les régions excentrées*, 10 avril 1998

[5] Le Monde, *Les priorités des 22 régions*, 30 avril 1998

[6] 10 % du territoire régional en très forte croissance avec la moitié des emplois régionaux, un PIB augmentant plus vite que le PIB national, 860 000 habitants et 130 000 jeunes et la plus forte croissance urbaine de France / 90 % en crise : désindustrialisation, déprise agricole, vieillissement et déclin des villes, avec 1,6 millions d'habitants et seulement 120 000 jeunes (chiffres 1998).

même priorité d'aménagement du territoire. Seuls les mots varient : l'Etat, au travers de sa stratégie de l'Etat en région, parle de « *cohésion territoriale* » quand la Région parle de « *rééquilibrage territorial* ». Plusieurs pistes sont alors mentionnées pour y parvenir, très majoritairement centrées sur les transports : l'amélioration des dessertes ferroviaires entre villes moyennes et la métropole toulousaine, des trains pendulaires entre Toulouse et Limoges et Toulouse-Narbonne pour ouvrir vers Paris et l'axe méditerranéen, une cinquième université éclatée décentralisée de Toulouse ou encore l'achèvement des liaisons routières régionales prioritaires.

Les questions routières prises dans une alternative sans nuance : le désenclavement routier ou le déclin « durable »

Cependant, au fur et à mesure de l'avancement des négociations, l'argumentaire du rééquilibrage se restreint pour ne plus se focaliser que sur la justification d'une « *exception midi-pyrénéenne* » à accorder en faveur d'un rattrapage routier, orientation directement contraire aux vœux du gouvernement en matière de transport.

« *Il n'y avait qu'un seul mot d'ordre : «* Que l'Etat fasse une exception pour combler le retard de Midi-Pyrénées ! *» Mais chacun en rajouta en faisant de son coin de territoire une exception dans l'exception et une priorité dans la priorité.* » Chaque département se plaint et revendique le désenclavement en présentant une avalanche de demandes décousues et impossibles à satisfaire : le montant des doléances routières représente le double du montant de l'ancien CPER. Le Monde, *Les élus de Midi-Pyrénées plaident à l'unisson l'exception routière*, 28 février 1999

« *L'ensemble des décideurs et des responsables demandent donc d'une même voix, non sans une certaine boulimie de bitume, une « exception midi-pyrénéenne » dans le Contrat de Plan pour les infrastructures de communication (…).* »

Le Monde, *Quand la métropole vampirise l'espace rural*, 21 avril 1999

A partir du constat relativement simpliste d'une région à deux composantes du type « *Toulouse et le désert Midi-Pyrénéen* » (un territoire régional divisé entre le « *Croissant Rose* » et le « *Fond Gris* »)[1], il est demandé un effort spécifique de l'Etat en faveur des routes : pour que la capitale régionale reverse sur le reste de la région de son dynamisme et de sa croissance, il faut mieux irriguer les autres villes (Castres, Auch, Rodez, Foix…) au « *phare toulousain* ». Le premier problème d'ordre pratique de l'argumentaire de l'exception, c'est que tous les territoires peuvent s'en revendiquer, et l'exception devient la règle, comme l'a souligné la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement à l'occasion d'un visite dans la région.

« *Le problème, c'est que tout le monde se situe dans l'exception. (…) Aux élus de démontrer que leurs projets de nouvelles infrastructures routières sont nécessaires du point de vue des trois objectifs du gouvernement : l'emploi, la solidarité territoriale et le développement durable.* » déclarera la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement en visite dans la région, à l'occasion d'une manifestation en voiture des élus du Tarn réclamant une programmation routière exceptionnelle, afin d'endiguer le déclin du deuxième bassin d'emploi régional.

Le Monde, *Des élus manifestent en voiture pour réclamer des routes*, 28 avril 1999

Mais au-delà, la simplicité de l'argumentation peut étonner : l'effet mécanique supposé d'irrigation du développement sur les territoires périphériques grâce aux liaisons routières n'apparaît en effet guère plus prouvé que l'effet inverse, à savoir celui d'un "*assèchement*"

[1] Cette figure est déjà exprimée dans le rapport « *Les chemins de 2010 – Midi-Pyrénées en prospective* » rendu fin 1992 par un groupe régional de prospective réunit à partir de 1990 à l'initiative de la préfecture de région (Flamant, 2001).

accru du développement de ces territoires par ces mêmes "*tuyaux*". En effet, étant donné l'étendue du territoire régional, même avec des voies de communications améliorées, des départements éloignés comme l'Aveyron ou le Lot resteront indéniablement toujours lointains du « *phare toulousain* », qui plus est par la route. Outre la formidable persistance du mythe de l'effet mécanique de développement territorial par les infrastructures de transport, il faut surtout voir derrière le consensus de la quasi-totalité des élus pour une « *exception routière* » :

- d'une part, une inertie remarquable des pratiques aménagistes, qui semble davantage perdurer au niveau local (du fait notamment de l'importance électorale que peut revêtir pour un élu local l'obtention d'une nouvelle liaison ou d'une rocade tant promise). Ainsi, ce sera par le biais de cumuls des mandats et surtout par celui des Départements[1] que sera relayée cette très forte demande de désenclavement routier. D'une certaine manière, la Région se retrouve alors à devoir arbitrer entre les souhaits de l'Etat et ceux des collectivités infra-régionales[2].
- et d'autre part, une prise de position exagérée avant les négociations et les inévitables arbitrages à effectuer (afin d'avoir l'assurance d'en obtenir *a minima* une quantité satisfaisante)[3].

Notons qu'à cette occasion, l'adjectif « *durable* » subit une récupération dans le sens d'un détournement négatif : ainsi, si rien n'est fait en matière d'infrastructures de transport, « *le déclin s'avérera durable* »[4].

Finalement, le contrat de Plan sera signé sans contretemps le 20 mars 2000 par le Premier Ministre Lionel Jospin en personne[5]. Il fait une large part aux investissements routiers au nom d'une « *exception midi-pyrénéenne* »[6]. La proximité politique entre les deux exécutifs (régional et national) peut être vue ici comme un facteur ayant facilité le bon déroulement du processus de contractualisation et permis d'éviter des blocages majeurs. Et si ce constat d'une suprématie routière est net[7], il ne doit pas pour autant occulter les crédits importants dont bénéficiera le rail, conformément au souhait du gouvernement[8].

---

[1] Les infrastructures routières constituent l'une des grandes priorités des Départements, l'Aveyron y consacre 43 % de son budget, le Lot 34 % et le Tarn & Garonne 25 %.

[2] « *Poussés par l'Etat à favoriser le rail et par les départements à poursuivre le désenclavement routier, les conseils régionaux vont devoir arbitrer leurs engagements pour le XXIIe Plan. L'exercice s'avère délicat.* » Le Moniteur, *Budgets locaux : Sud Ouest,* 21 mai 1999

[3] Notons à ce sujet que plus les négociations s'affinent, plus les montants des demandes routières décroissent : elles passeront d'environ 12 milliards de francs (Le Monde, 28/02/1999) à 8,3 milliards (Le Monde, 28/04/1999).

[4] *in* Le Monde, *Des élus manifestent en voiture pour réclamer des routes*, 28/04/1999. Cf. également Le Monde, *Quand la métropole vampirise l'espace rural*, 21/04/1999. « *C'est la condition nécessaire pour éviter le déclin durable.* »

[5] La proximité des deux exécutifs et la localisation du "fief électoral" du Premier ministre dans la région Midi-Pyrénées (commune de Cintegabelle en Haute-Garonne) expliquent ce déplacement relativement exceptionnel.

[6] *in* Le Monde du 22 mars 2000.

[7] Cf. Le Moniteur, *Le budget routier multiplié par deux*, 25 février 2000 ; Le Moniteur, *Six milliards* [de francs] *pour les routes sur six ans*, 31 mars 2000 ; Le Moniteur, *Bonnes perspectives pour les entreprises routières régionales*, 3 novembre 2000.

[8] Le Moniteur, *Les budgets routiers ne doivent pas masquer notre engagement pour le rail,* 8 décembre 2000. Si près de 230 millions d'euros sont engagés sur 10 ans pour l'amélioration du réseau routier (avec les dernières

Conclusion de la Section I

Ce travail d'analyse fine du processus tel qu'il s'est déroulé régionalement nous renseigne d'une part sur la réalité et les modalités concrètes de la négociation, et d'autre part, sur les fonctions et l'importance attribuées à l'objectif de développement durable au cours du processus.

Une lisibilité restreinte, des marges de manœuvres réduites

Force est de constater que le déroulement de ces processus de négociation, pour lequel est proclamée à maintes reprises l'indispensable transparence, ne donne avant tout que peu de choses à voir. Quelques efforts de communication institutionnelle peuvent accompagner le "lancement" du chantier « Contrat de Plan » : certaines Régions organiseront des assises, forums électroniques, voire parfois des enquêtes préalables sur l'avenir régional[1]. Par la suite, il n'y a guère que lors de la signature des contrats que des échos parviennent à nouveau au public par la presse. Entre les deux, les nouvelles sont rares, sauf en cas de blocages ou de retard important dans les négociations[2]. Et si le déroulement de la négociation des contrats de Plan ne se donne que peu à voir, la construction des programmes européens apparaît encore largement plus invisible. Si la négociation institutionnelle est mise en scènes (multiplication des lieux de la "concertation"), la négociation politique à proprement parler demeure à l'arrière plan.

Le processus de co-construction des contrats de Plan présente en son sein un espace de négociation limité. Une fois le mandat de négociation accordé au président du Conseil Régional par l'exécutif régional, une fois les objectifs de l'Etat définis au niveau national et déclinés régionalement, il est très difficile de cerner l'acte de négociation en lui-même : qui, quand, où et sur quoi ? Toutes ces questions se heurtent à une lecture floue du processus. Les "négociateurs symboliques" (président du Conseil régional et préfet de Région) ne sont pas libres des marges de négociation, celles-ci sont imposées explicitement ou implicitement par leur institution d'appartenance, à laquelle ils doivent rendre des comptes en tant que simple négociateurs mandatés. Ces marges de négociation apparaissent étroites. L'exercice de négociation consiste idéalement, et une fois les préférences de chacun définies de manière consensuelle, à une mise en cohérence, un ajustement de ces préférences sur un espace d'accord commun, minimisant les pertes ressenties par chacune des parties. A cet effet, la procédure du CPER se déroule selon un mouvement d'allers et de retours censés permettre ces ajustements. Au final, il semble malgré tout que l'exercice de mise en accord définitif se déroule sur une durée et un espace ramassé.

Il s'observe un certain partage des tâches entre préparation technique relativement longue et négociation politique dense, ramassée et peu lisible. L'articulation entre ces deux temps est problématique : dans un premier temps, sont largement mobilisés la prospective et des principes

---

années du CPER 1994-1999), dans le même temps, une convention d'application du volet ferroviaire du CPER a été signée (8/12/2000), qui prévoit 130 dessertes supplémentaires dont 115 pour la périphérie toulousaine (pour un total de 17 M€), auxquels s'ajoute 25 M€ pour le désengorgement de la gare de Matabiau et une participation pour les lignes interrégionales (13 M€ pour la liaison TGV Toulouse / Limoges / Paris et 7 M€ pour la ligne Béziers / Clermont-Ferrand).

[1] La Région Poitou-Charentes a par exemple traité 35000 questionnaires distribués à ses habitants dans le cadre d'une démarche consultative exemplaire en vue de la définition de son Projet Régional.

[2] Par exemple, s'il y a des points de blocages importants lors des négociations, comme ce fut le cas pour les questions routières en Nord-Pas-de-Calais comme en Midi-Pyrénées.

stratégiques en vue de dégager des perceptions partagées de l'avenir régional à moyen et long terme, le tout accompagné de nombreuses déclarations de bonnes intentions de part et d'autre ; dans un second temps, un partage concret des attributions budgétaires doit être réalisé en vue d'une mise en œuvre immédiate, et les inévitables arbitrages ne sont plus alors faits à la vue des grands principes et des orientations stratégiques précédemment exprimés mais bien par tractations et arrangements politiques en fonction des équilibres au sein de l'exécutif régional.

Contrairement au caractère diffus, multiforme, théâtralisé que revêt la négociation institutionnalisée, démultipliée en plusieurs scènes (CRADT, présentation aux différents partenaires, Forums, colloque…), l'essentiel des négociations, c'est à dire l'arbitrage et la mise en accord des différentes volontés, s'effectue au niveau politique, en peu de lieux et peu de temps, dans l'urgence de "valider" le programme à temps. Cette négociation qui ne se donne guère à voir peut aboutir à un certain décalage entre les discours préparatoires et les décisions définitives. Une certaine déconnexion peut en effet s'observer entre les activités d'anticipation et de réflexion par les niveaux techniques et les négociations et arbitrages politiques à proprement parler.

Dans le cadre de l'aménagement à plusieurs, les marges de manœuvre pour réorienter les investissements suivant des choix technologiques (comme pour les transports) apparaissent restreintes. La dirigeabilité de la planification contractualisée est donc des plus réduites. Comme constaté lors de l'analyse nationale, si la contractualisation de la planification porte en elle une force pour agir à plusieurs, le contenu des actions paraît paradoxalement peu ouvert au débat, avec des capacités d'évolution limitées.

Une procédure moins souple et plus verticale du côté de l'Europe

La méthode de programmation de l'Europe apparaît plus rigide, moins interactive que celle de contractualisation de l'Etat. Les relations régions-Commission sont bien plus rares que celles entre l'Etat et la Région, pour ne pas dire inexistantes et uniquement de nature indirecte (envoi du règlement et des décisions au niveau européen, envoi du DOCUP pour acceptation au niveau régional). Cette différence s'explique par la nature même des deux procédures : programmation de mesures de co-financement du côté de l'Europe, contrat du côté Etat-Région engageant financièrement les signataires sur un certain nombre d'actions.

Il est alors difficile de parler de "négociation" entre les niveaux régional et européen. L'administration régionale déconcentrée n'a pas réellement d'interlocuteur avec qui échanger, il se crée seulement des contacts informels mais précieux[1]. La procédure européenne apparaît plus centrée sur elle-même, verticale et descendante. Cette situation s'explique structurellement par le nombre de programmes à gérer par la DG XVI (politiques régionales) de la Commission, et par la jeunesse de l'institution

[1] Par exemple, lorsqu'un ancien fonctionnaire de la Direction Générale des affaires régionales de Bruxelles intègre le service Europe (au Sgar) de la préfecture Nord-Pas-de-Calais, ou encore quand un fonctionnaire de la Diren Nord-Pas-de-Calais côtoie pour d'autres raisons une représentante de la Direction Générale de l'Environnement de la Commission :
"*J'aurais aimé qu'on ait un jeu plus fin, plus loyal avec la Commission, mais on n'a jamais eu de contact avec la Commission, sauf au cours de 2 réunions où on était formateur avec une personne de la DG XI avec qui on a discuté (...) on savait un peu, on avait des contacts informels, on téléphonait un peu pour savoir où en était le Docup (...).*" Extrait d'un entretien avec un ancien membre de la Diren Nord-Pas-de-Calais, novembre 2000

européenne, qui cherche à asseoir ses politiques, et par là même, sa légitimité à intervenir. Dans ce cadre, la capacité de proposition de l'administration régionale est moins sollicitée que pour le CPER. Le niveau régional doit adopter face aux injonctions à programmer une relative passivité : des informations arrivent et il faut les suivre pour avoir des fonds.

Cependant, l'Europe peut effectuer des pressions sur le niveau régional. En jouant de sa capacité de blocage et en accélérant ainsi le processus, elle peut ouvrir des "fenêtres d'opportunité" jusqu'alors fermées aux innovations institutionnelles. L'Europe, loin du terrain, peut remplir une position d'arbitre, si aucun consensus local ne se forme. Mais si l'Europe, en tant qu'unique financeur, contraint davantage le niveau régional sur la forme du programme, elle a moins de garanties quant au respect des règles prescrites dans la mise en œuvre (à part le système de "réserve de performance", qui ne représente que 4% des programmes).

Enfin, si la nature des interactions et le degré de co-construction ne sont pas les mêmes pour les CPER que pour les DOCUP, le couplage des deux procédures débouche indéniablement sur la formation d'une dynamique importante au sein des services régionaux : les programmes sont conçus simultanément, suivis par les mêmes services (comme le Sgar par exemple) et débouchent indéniablement sur un renforcement de la coopération entre services et entre institutions. Il permet également des phénomènes "d'économie d'échelle" entre plusieurs travaux[1].

Le développement durable, un principe stratégique mobilisé en amont du processus, et s'effaçant devant les arbitrages politiques

Le développement durable apparaît comme un *élément fort et mobilisateur* lors de la préparation des programmes, particulièrement en Nord-Pas-de-Calais. *Son intégration se fait en amont du processus*, par voie réglementaire aux niveaux supra-régionaux et par des exercices de réflexions, de prospective et d'expérimentation pilote au niveau régional alimentant la préparation des stratégies d'action. Il peut alors constituer un élément moteur pour l'expression d'une politique régionale renouvelée :

- d'une part car il peut être *fédérateur et rassembleur*, par exemple au sein des exécutifs régionaux avec une majorité "gauche plurielle" comme c'était le cas pour les deux Conseils régionaux étudiés ;
- et d'autre part, s'il est approprié régionalement, il peut permettre *une projection inédite de l'avenir du territoire régional dans des perspectives renouvelées*.

Le développement durable constitue un *espace de consensus* entre les différents niveaux (Europe, Etat, Région et collectivités infra-régionales) qui pourront facilement inscrire leurs actions dans ce cadre commun. Mais le contenu de cette problématique n'étant pas véritablement précisé par les niveaux supra-régionaux, il n'y a pas de réelle médiation entre eux et le niveau régional sur l'acception opératoire à lui donner. Par contre, si un effort d'appropriation est effectué au niveau régional, le développement durable peut ouvrir une *orientation d'action commune* entre les différents acteurs de ce niveau (*cf. Section suivante*).

Si la mobilisation des ressources par les différents acteurs va croissante jusqu'à la négociation, plus

[1] Par exemple, certains diagnostics environnementaux ont été effectués en même temps pour le CPER et le DOCUP, et ont également pu alimenter la préparation des SSC et du SRADT.

les documents opérationnels se finalisent et moins l'impératif de développement durable a d'emprise sur ces derniers. La préoccupation de durabilité est exprimée avant tout comme un objectif stratégique devant guider l'action, et elle subit un certain *effacement* à mesure que les négociations avancent, se concrétisent et qu'il faut arbitrer la répartition financière pour chaque type d'opération. Dans ce sens, plutôt que de constituer un solide système d'actions pratiques et directement opératoires, le développement durable fonctionnerait bien plus comme *un principe idéologique, un objectif stratégique* présentant d'indéniables qualités, en terme de *capacités de mobilisation et de rassemblement* des acteurs comme en terme de *renouvellement des horizons* où les territoires régionaux peuvent se projeter à moyen terme.

Cet "effacement" du développement durable, passé les étapes de réflexion stratégique, s'explique aussi en large mesure par l'inversion des calendriers entre planification indicative et planification programmative par rapport à ce que prévoyait la LOADDT. En effet, si les travaux de réflexions stratégiques concernant l'aménagement du territoire régional à moyen terme (SRADT et SSC) avaient été effectués préalablement à la préparation des CPER et des DOCUP, qui s'avèrent être principalement des outils de programmation budgétaire, la *consistance* du développement durable à l'échelle régionale et des orientations stratégiques éventuellement associées auraient pu s'en trouver renforcée et rester d'une façon plus clairement présente tout au long de l'élaboration des programmes. La conception des CPER et des DOCUP, par leur fort caractère de programmation budgétaire, ne peut constituer à elle seule un réel moment de planification stratégique. Ce rôle est dévolu aux SRADT et aux SSC, mais ceux-ci ne sont pas encore définis quand se déroule l'exercice de contractualisation.

Un bon prétexte pour travailler ensemble

Au niveau technique, le développement durable peut jouer un rôle pivot, en tant que concept moteur et mobilisateur, entre les différents exercices de réflexion stratégique se déroulant au cours du processus de contractualisation. S'il existe un mouvement d'appropriation de cette problématique au sein des institutions régionales[1], le travail autour de l'intégration du développement durable dans les programmes peut sensiblement accroître les activités de coopération et de définition à plusieurs des stratégies d'action en favorisant une certaine transversalité entre services.

Analyse régionale du processus de contractualisation de la planification. Une lecture à partir de l'intégration du développement durable en Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées	
Niveau TECHNIQUE	**Réflexions en amont sur l'intégration de la problématique du développement durable en tant qu'objectif stratégique pour guider l'action.**

[1] Comme ce fut le cas en Nord-Pas-de-Calais avec l'organisation de plusieurs séminaires internes de sensibilisation et de formation au développement durable du personnel administratif en charge de la conduite des programmes, au sein du Conseil régional mais également au sein des services de la préfecture de Région.

Niveau POLITIQUE	**Le développement durable peut constituer un élément consensuel, rassembleur et moteur au sein des assemblées régionales.** **Il est davantage porté et approprié par les élus verts au sein de majorités de "gauche plurielle".**

Montée en puissance de l'activité technique et surtout politique, et effacement simultané de l'importance accordée au développement durable.

SECTION II. ANALYSE REGIONALE DU CONTENU DES PROGRAMMES

L'analyse du processus d'élaboration des programmes est complétée par l'étude des contenus mêmes des programmes validés. L'observation des stratégies sous-tendant les programmes et des crédits attribués aux différents domaines de la planification permet de mieux cerner le sens concret donné régionalement à l'objectif de développement durable. Les travaux s'appuient ici d'une part, sur l'analyse qualitative des différentes stratégies préparatoires élaborées soit par la Région (*Document d'Orientations Stratégiques*), soir par les services de l'Etat (*Stratégie de l'Etat en région*) à l'occasion de la contractualisation (**A.**), et d'autre part, sur l'analyse quantitative des montants financiers inscrits dans les programmes (à partir des *montants financiers inscrits par secteurs* et des *objectifs prioritaires* qui en ressortent) (**B**). Un examen thématique sur deux *domaines à « fort enjeux »* (soit par l'importance des crédits consacrés : les transports, soit par la filiation directe avec le développement durable : l'environnement) complète l'étude du contenu des programmes (**C.**). Enfin, une étude *qualitative* des discours des acteurs vient clore cette étude en éclaircissant le niveau d'acculturation observable à l'issue de la contractualisation de la planification et en permettant un certain recul vis-à-vis des phénomènes d'apprentissage à l'œuvre (**D.**).

Notre *corpus* pour cette section est donc constitué d'une part d'une analyse quantitative des montants prévisionnels tels qu'ils sont inscrits aux programmes et des données de la DATAR (celle-ci se base donc sur les intentions d'actions inscrites dans les programmes et à aucun moment sur leurs mises en œuvre) et d'autre part d'une analyse documentaire (documents préparatoires, programmes signés, site internet…). Enfin, l'étude qualitative des discours se base sur la conduite d'entretiens semi-directifs avec les responsables des programmes. Un essai d'examen quantitatif du discours (analyse statistique des textes préparatoires et des programmes finaux) à l'aide d'un logiciel (ALCESTE) a également été mené de façon exploratoire (*cf. Annexe 13*).

A) Quelles acceptions régionales du développement durable ? Analyse des contributions préparatoires des Régions et des services régionaux de l'Etat

L'observation des documents préparatoires dans les deux régions étudiées doit permettre de préciser les compréhensions régionales de la problématique du développement durable et de dégager d'éventuelles conceptions spécifiques associées régionalement. Les documents préparatoires sont les divers rapports d'orientations stratégiques rédigés par le Conseil Régional et par les services régionaux de l'Etat pour préparer les contrats de Plan.

A.1. Analyse des contributions préparatoires en Nord-Pas-de-Calais : le modèle de la "reconversion durable"

Sont analysées successivement les contributions du Conseil Régional (*Documentation d'Orientations Régionales* -DOR- et *Orientations stratégiques en matière d'environnement*) puis celles des services régionaux de l'Etat (*Stratégie de l'Etat en région*).

La stratégie du Conseil Régional : "De la reconquête vers l'excellence"

Face à l'objectif prioritaire de développement durable imposé par le gouvernement pour les CPER 2000-2006 et face à l'écueil d'une intégration purement formelle du développement durable dans la rédaction des stratégies régionales[1], la Région Nord-Pas-de-Calais a fait preuve d'un réel souci d'associer cette problématique dans sa stratégie régionale (Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 1999a ; 1999b ; 1999c)[2], en la déclinant en *principes* et *programmes* d'actions et en faisant l'effort d'en donner une définition régionale (Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 2000)[3]. Ces quatre contributions sont successivement étudiées.

Le Document d'Orientations Régionales

La Région Nord-Pas-de-Calais, forte d'une activité pré-existante en la matière, s'est appropriée dés le début de l'exercice le développement durable et en a fait une notion clé de son projet de développement régional[4]. Après une démarche qu'elle a souhaité large, participative et réalisée dans la concertation, la Région a produit son *Document d'Orientations Régionales* (D.O.R.).

> « *18 mois de concertation, de débats avec les partenaires locaux : Communautés urbaines de Lille, Dunkerque, Arras, Chambres consulaires, syndicats intercommunaux, collectivités locales et associations aboutissent à un projet fédérateur :* ***"Faire du Nord-Pas de Calais une grande région européenne du développement durable"***. »
> http://www.cr-npdc.fr/instit/cper/preparation.htm

Cette stratégie, déclinée dans les documents du Conseil Régional, repose sur l'indispensable développement économique, nécessairement plus respectueux de l'environnement que par le passé, la solidarité pour faire face à la crise sociale actuelle que traverse la région, et la nécessaire inscription dans l'espace européen :

> « *Une grande région économique présente sur des activités d'avenir. Une région où la dimension européenne devient le cadre de référence de ses acteurs, et le développement durable le principe qui régit le redéploiement des activités. Une région solidaire où*

[1] Cet écueil d'un saupoudrage de « durable » et de « durabilité », pris non plus comme une problématique à articuler régionalement mais comme des adjectifs "bons à tout faire", quelques peu imposés et censés crédibiliser le discours des documents stratégiques de planification, n'a pas été évité par de nombreuses Régions françaises, se trouvant quelque peu prises au dépourvu et manquant d'une réflexion suffisante sur ce sujet.

[2] CR NPdC (1999a), « *Document d'Orientations Régionales. Seconde version modifiée* »
CR NPdC (1999b), « *Orientations stratégiques en matière d'environnement* », propositions aux débats
CR NPdC (1999c), « *Orientations stratégiques en matière d'environnement : De la reconquête vers l'excellence* »

[3] CR NPdC (2000), « *Vers le développement durable en région Nord-Pas-de-Calais* »

[4] Voir le paragraphe « De nouveaux enjeux de développement, au cœur du concept de développement durable » du *Document d'Orientations Régionales* (CR NPdC, 1999a : 16-19), et le sous titre du rapport « *Orientations stratégiques en matière d'environnement* » : *« De la reconquête vers l'excellence. L'environnement au service d'un développement durable pour la région Nord-Pas-de-Calais »* (CR NPdC, 1999c).

s'exprime le droit à l'initiative, où les valeurs de solidarité et de responsabilité favorisent l'implication de ses acteurs pour renforcer la cohésion sociale et lutter contre les exclusions, tel est le projet que propose la Région. »
http://www.cr-npdc.fr/economie/pol-eco.htm "Vers une nouvelle politique économique"

Après les déboires brutaux d'un développement économique essentiellement industriel plus subi que maîtrisé (hégémonie et crise de l'exploitation minière, industrie textile, essai de reconversion "lourde" vers l'industrie automobile), l'argumentation du développement durable semble bien ici venir relancer le projet de développement régional à la manière d'un principe moteur et fédérateur, en fournissant la proposition d'une nouvelle forme de développement[1]. La croissance économique demeure souveraine, mais dans une optique de réorientation plus qualitative et une forme de reconversion, modèle que l'on peut appeler de "*reconversion durable*" : "*le développement durable le principe qui régit le redéploiement des activités*"[2].

Les Orientations stratégiques en matière d'environnement

Le rapport sur les « *Orientations stratégiques en matière d'environnement* » (CR NPdC 1999b ; 1999c), véritable volet environnemental du DOR, propose en terme de stratégie une double démarche associant des actions :

- sur le plan du *rattrapage* (notions de réparation et de reconquête : reconquête des espaces dégradés et délaissés, résorption des sites pollués, plan de boisement Trame Verte) ;
- et sur le plan de *l'excellence* environnementale (dans les domaines de l'éco-management, de l'eau [contrats de rivière], de l'énergie [énergies renouvelables], des déchets, des sols, de l'air, de la biodiversité, des technologies de dépollution…).

Cette stratégie suggère un renversement des perceptions en vigueur : les conséquences, clairement visibles et facilement identifiables par tous d'un développement non durable en Nord-Pas-de-Calais ne doivent plus être considérées comme des handicaps mais aux contraires comme autant d'opportunités de changement et d'innovation (à l'image du développement des compétences en matière de dépollution des sols par exemple), facilitant l'avancement des principes liés au développement durable en créant une sorte de terreau propice à la germination de ces idées. Finalement, le modèle proposé de « reconversion durable », s'appuyant tout à la fois sur la reconquête et l'excellence environnementale, propose un dynamisme renouvelé et une nouvelle ère de croissance économique grâce à une meilleure intégration de l'environnement dans les politiques et les activités régionales.

Cette idée s'appuie littéralement sur l'histoire régionale, ses répercussions étant alors autant d'éléments "pédagogiques" pour une prise de conscience et un changement en profondeur. La relecture du passé en tant que leçon pour l'avenir devient donc un enjeu.

[1] « *Une région qui a connu le « tout chômage » après « le tout charbon, tout textiles » doit être en mesure de créer de suite l'inflexion qui rendra compétitive et intelligente notre filière automobile, et nous évitera les lendemains sombres du « tout voiture.* » (Blandin, 1999 : 87)
[2] http://www.cr-npdc.fr/economie/pol-eco.htm

Les esprits comme les territoires portent les stigmates et les séquelles de ce passé érigé en modèle de développement "non durable"[1]. En Nord-Pas-de-Calais, la population actuelle est la génération future d'un développement non-durable[2]. Ces éléments constituent une opportunité historique pour construire sans attendre un nouveau modèle de développement.

Le développement durable apparaît alors bien comme un concept moteur, permettant l'expression d'une stratégie de développement régional renouvelée. Il fonctionnerait alors peut être plus comme une « *illusion motrice* », pour reprendre l'expression d'Edwin Zaccaï (Zaccaï, 2002b), que comme un concept directement opératoire, armé de multiples applications concrètes. L'utilisation qui est faite ici semble davantage fonctionner comme un moteur fédérateur, presque "identitaire". La déclinaison qui est faite régionalement cristallise l'ensemble des défis à relever par le territoire régional dans une optique positive et dynamique. Cette association étroite du développement durable au contexte régional le hisse presque comme un *élément "identitaire"*. Il recouvre un sens régional fort, intimement lié aux enjeux particulièrement forts que doit surmonter le Nord-Pas-de-Calais.

Stratégiquement, l'investissement de longue date mené par le Conseil Régional dans le domaine de l'environnement et l'avance relative de la Région en ce qui concerne le développement durable doit être consolidé et valorisé : "*Le Conseil Régional Nord - Pas-de-Calais a affiché nettement sa volonté de placer la région comme référence en matière de développement durable.*"[3] Il y a là une forme d'instrumentalisation du développement durable en tant qu'élément fort de la stratégie régionale de communication : le développement durable est donc aussi un élément de « marketing territorial »[4]. Le président socialiste du Conseil régional Michel Delebarre est reconnu par les autres acteurs du SAR pour avoir saisi l'enjeu d'une *inscription dans la continuité* de l'action régionale vers un développement durable.

L'appropriation régionale du développement durable semble donc aussi bien fonctionner en *interne*, comme un discours mobilisateur dans lequel les acteurs régionaux se reconnaissent, qu'en *externe*, comme une image de marque valorisante pour le territoire.

---

[1] Marie-Christine BLANDIN énumère ainsi les "plaies" héritées du passé régional non-durable : « *Quant à l'héritage du passé productiviste, il grevait notre budget de plaies à soigner : plaies humaines de santé précaire, de logements insalubres, de formations insuffisantes. Plaies matérielles de friches, de pollutions des sols, de l'eau. Plaies psychologiques où des décennies d'industries très paternalistes avaient stérilisé l'initiative économique.* » (Blandin, 1999 : 79)

[2] A propos de la précocité du développement durable en Nord-Pas-de-Calais, Marie-Christine Blandin cite « *(...) le vécu quotidien des séquelles de l'exploitation charbonnière, séquelles dramatiques pour les hommes et l'environnement, modèle de développement non durable, qui hypothèque la vie des générations futures (et en l'occurrence : c'est nous) ; (...).* » (Blandin, 1999 : 78)

[3] 1ère phrase du préambule du rapport "Orientations stratégiques en matière d'environnement : De la reconquête vers l'excellence ». On y lit également à la page 20 : "*La Région Nord - Pas-de-Calais doit conforter sa place de région de référence en matière d'éducation et de sensibilisation en environnement.*" (CR NPdC, 1999c : 20)

[4] En témoigne fidèlement, parmi d'autres exemples, cette plaquette éditée par la Direction de la Communication du Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais intitulée : « *Le Nord Pas de Calais, la Région du développement durable* » (Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 2003)

Vers le développement durable en Nord-Pas-de-Calais

Enfin, le rapport « *Vers un développement durable en Nord-Pas-de-Calais* »[1] (CR NPdC, 2000) est rédigé pendant la période étudiée. Il fournit l'esquisse d'une stratégie de développement régional durable et cherche à donner un *contenu régional* à cette problématique, en explicitant notamment dans quelle acception cette expression est utilisée par le Conseil Régional[2]. Cet effort de définition régional mérite d'être souligné car il apparaît à ce moment-là sans précédent au niveau des Régions françaises.

Ce rapport est préparé et présenté par le Vice-président chargé du développement durable, de l'environnement et de l'aménagement, Jean-François Caron, élu vert de la majorité "gauche plurielle". A la suite de Marie-Christine Blandin, il joue un rôle moteur en tant que porteur dynamique et diffuseur actif du développement durable dans l'action de la Région. Et c'est naturellement lui qui conduit cet effort régional de définition réalisé sur les questions environnementales et de durabilité. La *Commission à l'Aménagement du Territoire et au Développement Durable* n'a pas de droit de veto mais est plutôt conçue comme transversale et stratégique. La posture adoptée dans un contexte politique "éclaté" est de ne pas faire du développement durable un principe au nom duquel un aval politique aurait pu être pris au détriment d'autres impératifs politiques, mais en faire *un principe constructif plutôt que normatif* [3].

Le rapport confirme dès le début que la Région entend soumettre dorénavant l'ensemble de ses choix à la lumière du développement durable. Cependant, il n'est livré aucune traduction définitive, le développement durable est avant tout vu comme une problématique ouverte à traduire dans le débat et à incarner dans l'action.

Cette détermination conduit à intégrer les principes du développement durable comme cadre général d'intervention. Si cette ambition et cette exigence s'imposent, l'humilité est de mise.Le développement durable est une démarche complexe, en phase de maturation et de construction. Le développement durable demande à être incarné. » (CR NPdC, 2000 : 5)
« *Le développement durable ne peut et ne doit pas être une nouvelle idéologie dogmatique. La traduction opérationnelle de ses principes fondateurs, sa déclinaison concrète n'ont de sens que dans le débat public, la confrontation de points de vue, la traduction en démarches concrètes et l'échange sur les politiques.* » (CR NPdC, 2000 : 11)
« *Le développement durable est une démarche complexe en phase de maturation et de recherche de points d'appui concrets.* » (CR NPdC, 2000 : 14)

Cette position confirme bien la relative ignorance de ce que peut recouvrir le développement durable, ici appliqué à l'échelle régionale, et la difficulté à lui donner un véritable contenu dans un contexte politique déterminé et aux marges d'évolution faibles.

Six principes d'actions sont déclinés par la stratégie régionale de développement durable : participation, efficacité économique, équité sociale et territoriale, principe de précaution et politique transversale et intégrée (CR NPdC 2000, 8-10)… A lire les quatre axes principaux d'intervention de la stratégie régionale de développement durable, une large part des orientations apparaît associée à des efforts en terme de *méthode* et d'*innovation*

[1] Ce rapport est présenté et adopté en séance plénière les 27 et 28 janvier 2000.
[2] Cf. le préambule du rapport et p.5 du rapport : "*Vers le développement durable en région Nord-Pas-de-Calais*" (Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 2000)
[3] Entretien avec Jean-françois CARON, mai 2001

institutionnelle.

► 1er axe : Conforter la " méthode " développement durable. "*Le développement durable ne peut se résumer à une série d'actions mises bout à bout. (…) C'est pourquoi l'exigence de " méthode " est essentielle. Elle amène à : • favoriser l'expression des besoins / • veiller au développement et au partage de la connaissance / • mettre en place les indicateurs adaptés et développer l'évaluation / • construire des outils d'analyse et d'aide à la décision / • multiplier les pratiques de décloisonnement et d'échange transversal.*"
► 2e axe : Décliner cette méthodologie pour faire évoluer l'ensemble des politiques régionales.
► 3e axe : Soutenir les démarches de développement durable en action.
► 4e axe : Rechercher la plus grande diffusion et l'appropriation, par tous, des principes du développement durable. (Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 2000 : 11)

Un apport principal de cette stratégie est bien d'ordre méthodologique, visant à encadrer et fédérer l'émergence d'expériences de développement durable. Cette place faite aux *outils de mesure*, *d'aide à la conception* (de politiques et d'actions plus durables) et *d'aide à la décision* (vers des choix plus soutenables) se retrouve sans cesse mise en avant dans les orientations du *D.O.R.*, avec le développement des systèmes d'évaluation, dans les *Orientations Stratégiques en matière d'Environnement*, et d'une manière encore plus ample dans le rapport "*Vers le développement durable en Nord-Pas-de-Calais*"[1]. L'absence de contenu concret territorialisé et/ou explicité en fonction d'objectifs politiques forts interroge l'insistance sur le développement d'outils d'analyse, d'évaluation et d'aide à la décision. Plutôt qu'un catalogue de projets, ce rapport vise à ouvrir un vaste champ propice aux expérimentations et aux innovations. Mais n'est-ce pas là aussi une certaine forme de "report" du niveau politique qui, faute de consensus fort sur des principes d'action clairs, laisse le soin au niveau technique d'en déterminer les formes concrètes ? La posture avancée par ce rapport rejoint celle qui prévaut pour la *Commission à l'Aménagement du Territoire et au Développement Durable* . Le développement durable, et son évaluation, ne sont pas associés à un *contrôle* de l'action régionale, les outils de mesure doivent avant tout permettre d'améliorer l'action, en s'appuyant sur l'*incitation* et l'intégration positive. Comme le revendique le groupe des élus régionaux verts, l'évaluation permet d'améliorer les choix mais oblige surtout à exprimer noir sur blanc les objectifs poursuivis de chaque politique.

« *Les Verts pensent que l'évaluation doit accompagner naturellement le débat des élus. Non pour blâmer ou alimenter de vaines critiques. Non pour se rengorger et remplir des publications publicitaires que personne ne lit avec conviction… Mais pour ajuster nos méthodes, mettre au débat nos choix, rompre des évidences non pertinentes, favoriser des innovations qui se révèlent intelligentes. Au-delà de l'outil d'aide au choix, l'évaluation a le mérite d'obliger à coucher sur le papier les buts poursuivis, et de convenir collectivement de critères de réussite.* » Marie-Christine Blandin, présidente du groupe des élus verts de 1998 à 2001, intervention à la séance plénière du Conseil régional du 3 mai 2001

La conclusion du rapport exprime assez justement la philosophie minimale pour l'action dégagée par le Conseil Régional : *"Développer le développement durable, c'est d'abord arrêter le développement non durable..."* (CR NPdC, 2000 : 18). Une définition par la négative, en

[1] Dont 3 des 12 actions proposées sont directement liées à la problématique de l'évaluation : • Action 2 : Optimiser et structurer la connaissance : mise en réseau des différents systèmes d'observation et observatoires, réalisation d'un diagnostic du territoire régional et mise en place d'indicateurs (Axe 1) / • Action 3 : Construction et mise en œuvre d'un système d'évaluation de nos politiques (Axe 2) / • Action 6 : Mise en place d'un fonds d'aide à la décision développement durable (Axe 3). (CR NPdC, 2000 : 13)

quelque sorte… Mais aussi une définition qui se veut de bon sens et pragmatique. A un moment où l'indécision règne quant aux formes précise ce que pourrait être un développement durable, le passé régional indique par la négative les voies à ne pas suivre : il s'agit déjà de déterminer ce qui est absolument *non-durable*, insoutenable afin de se concentrer dessus prioritairement.

D'un point de vue politique, ce rapport propose une définition du développement durable poussée, avec un historique remontant jusqu'à la conférence de Stockholm de 1972, bien que ni l'influence des travaux du Club de Rome, ni l'apport des théories de l'écodéveloppement ne soient mentionnées. La position défendue n'est pas celle d'une remise en cause de la notion de croissance et des modes de développement actuel, mais elle souhaite dépasser une "vision trop économiste de la richesse". Elle consiste plutôt à *élargir la vision strictement économique de la croissance à une vision plus qualitative et plus large* intégrant les pertes et les acquis sociaux, culturels et environnementaux.

« *Aujourd'hui, à l'instar de René PASSET, on peut affirmer qu'une " croissance du PIB, accompagnée d'exclusion sociale, de déculturation et d'une dégradation du milieu naturel n'est pas un développement ".*
Toute croissance n'est pas automatiquement bonne à prendre. On peut, certes, admettre que la croissance économique reste un élément déterminant pour soulager la misère qui s'intensifie dans une bonne part du monde en développement, mais aussi au cœur de nos sociétés occidentales. Pour autant, le développement durable apparaît comme une perspective plus large et plus qualitative dans son acceptation. Il permet de dépasser les paradoxes d'une vision trop économiste de la richesse, qui conduirait à faire l'impasse sur bon nombre " d'externalités " sociales, culturelles et écologiques, que l'intérêt de l'homme exige d'intégrer. Il permet également d'intégrer la dimension des impacts à long terme. » (CR NPdC 2000 : 7)

Cette position consiste donc principalement à ménager l'environnement (préserver et réparer), voire à innover dans l'environnement (excellence environnementale), pour permettre la pérennité de la croissance économique.

Deux raisons contextuelles majeures expliquent cette acception politique régionale :

- D'une part, la brutalité et la permanence de la crise économique et industrielle d'une longueur et d'une intensité inédite, qui s'est muée en crise sociale grave, qu'a traversé et que subit encore le Nord-Pas-de-Calais, expliquent bien pourquoi les questions d'emploi et de développement économique, constituent la priorité absolue, peut-être encore plus qu'ailleurs. En situation de crise économique, l'environnement n'apparaît pas prioritaire, surtout au regard du chômage par exemple.
- D'autre part, la configuration politique régionale éclaire ce "cadrage" du développement durable : des divergences idéologiques importantes existent entre les composantes de la majorité "gauche plurielle" de l'exécutif régional. Le positionnement présenté autour du développement durable doit donc être compris comme résultant de la recherche d'une *position consensuelle* entre des acteurs ne partageant pas des conceptions strictement identiques du développement durable (car ne partageant pas tout à fait les mêmes valeurs politiques par rapport à l'importance de l'environnement, de la croissance, ou du travail dans la société, etc.). Dans un contexte politique "éclaté", l'accent a alors plutôt été mis sur la création d'une « *vision partagée pour concevoir des politiques publiques de développement durable* » et non sur un

arbitrage au regard du développement durable[1]. Les divergences, pour significatives qu'elles puissent être, ne sont pas apparues insurmontables au point de créer un conflit ou une scission au sein de cet équilibre politique. Bien au contraire, par la position adoptée, un espace d'entente, du moins de consensus, entre ces différentes familles politiques a pu être créé autour de la problématique du développement durable. Mais c'est aussi grâce aux exigences des niveaux européen et national et par le rattachement à un questionnement commun, en ce qu'il a de rassurant et de légitimant, que les discussions au sein de l'exécutif régional ont pu dépasser le stade de la confrontation des rigidités dogmatiques de chaque groupe, sans pour autant s'en affranchir totalement. Dans ce cadre, la familiarité accrue des écologistes avec cette problématique perdure : ils demeurent moteurs sur ce thème et ce sont eux qui y investissent le plus d'effort en terme d'animation et de réflexion.

Enfin, l'adoption du développement durable comme principe fédérateur et moteur à même de redéployer une vision d'avenir régional porteuse d'espoir, participe également à une stratégie de "*marketing territorial*" consistant à promouvoir une certaine image régionale. C'est un vecteur fort de la communication régionale, puisqu'il s'agit bien de « *Faire du Nord-Pas-de-Calais la Région du développement durable* ».

Face aux nombreux travaux de la Région creusant l'idée d'une compréhension régionale du développement durable et d'une politique environnementale ambitieuse, les services de l'Etat en région semblent moins dynamiques. Ils accompagnent cependant le mouvement, "à l'écoute" et réactifs aux activités de la Région.

La stratégie de l'Etat en région Nord-Pas de Calais

L'administration régionale déconcentrée procède à un travail technique de préparation de l'exercice. Elle harmonise ses positions et la compréhension régionale des objectifs nationaux, en élaborant dans un mouvement d'allers et retours entre niveau national et niveau régional la *stratégie de l'Etat en région*[2].

Cette *stratégie de l'Etat pour le Nord-Pas-de-Calais* s'articule autour de 4 axes présentés dans l'optique d'un développement durable.

1. POURSUIVRE la conversion de la région dans une ambition de développement durable
2. RENFORCER la cohésion sociale (chômage, exclusion et politique de la ville, jeunes et éducation)
3. CONTRIBUER à l'épanouissement culturel et social de tous (formation, activités culturelles et sportives, santé, logement et environnement urbain)
4. PREPARER l'avenir (recherche et innovation, la région en pointe dans les N.T.I.C.)

Un déséquilibre notable marque ce document, entre le premier axe stratégique relativement vaste et bien développé, *"Poursuivre la conversion de la région dans une ambition de développement durable"*, rassemblant un ensemble complet de propositions stratégiques en vue de développer la région, et les trois autres axes stratégiques, plus succincts, beaucoup

[1] Entretien avec Jean-François Caron, mai 2001

[2] Le document intitulé "*La Stratégie de l'Etat en Région Nord-Pas de Calais*", préparé par les services régionaux de l'Etat (*cf. chapitre 3*), est le document préparatoire à la contractualisation, regroupant l'ensemble des orientations nationales appliquées au territoire régional.

moins denses et moins articulés, ressemblant plus à un catalogue de mesures segmentées et sectorielles (exclusion, NTIC, etc.) en fonction des priorités ministérielles. D'autre part, la politique environnementale proposée par l'Etat est également séparée entre reconquête et excellence avec cependant un avantage au volet curatif ("*Restaurer, protéger, développer et gérer l'espace et les ressources naturelles*") plus développé que l'aspect "*innovation et développement économique*" (développement de l'ingénierie environnementale). Cet aspect confirme un attachement prioritaire de l'Etat aux actions pour "*survivre ensemble*", en reprenant un découpage complémentaire de la problématique du développement durable proposé par Jacques Theys (Theys, 2000a) (*cf. chapitre 1*).

Les services déconcentrés de l'Etat introduisent également la réussite du modèle régional de développement durable comme un enjeu à l'échelle nationale : étant donné la situation de crise régionale, si, grâce à l'effort national, le Nord-Pas-de-Calais parvient à relever le défi du développement durable, alors la voie est ouverte pour la résolution de problèmes nationaux majeur comme le chômage ou l'exclusion.

> « *Le développement durable du Nord-Pas-de-Calais est porteur (…) d'intérêts nationaux du fait du caractère stratégique de cet espace pour la France entière. La réussite de la conversion et la réalisation de ses perspectives d'avenir permettraient, en effet, de réaliser des ambitions nationales : puissance économique et maritime, équilibre des territoires, importance de l'amélioration de l'environnement, cohésion sociale, et de résoudre en partie des problèmes nationaux comme le chômage.* »
> Stratégie de l'Etat en Nord-Pas-de-Calais, 1999, p.7

Si l'Etat en région ne produit pas réellement, à l'instar de la Région, un contenu particulier de la durabilité[1], il semble pourtant axer son projet de développement régional autour du principe moteur de la "*reconversion durable*". Dans ce sens, le développement durable représenterait donc un espace d'entente, voire de médiation entre la Région et l'Etat.

Deux services de l'Etat en région participent à la dynamique régionale d'appropriation du développement durable : celui en charge de la planification (SGAR) et celui en charge de l'environnement (DIREN). Par rapport au dynamisme de la Région, les services de l'Etat en région apparaissent forcément "à la traîne". Ils ne sont pas pour autant condamnés à être les "suiveurs" des actions de la Région. A travers une certaine répartition des rôles, ils peuvent participer au mouvement régional en étant porteurs d'innovations et constituer une force de réflexion et de proposition dans certains domaines privilégiés. Ils peuvent d'autant plus faire preuve d'audace qu'ils ont la possibilité de bénéficier de l'appui du Conseil régional[2]. Un membre de la DIREN parlera ainsi d'une "*intégration différenciée*" entre l'approche de l'Etat et celle de la Région, confirmant une certaine répartition des compétences liées au développement durable, entre ce qui relève du "*survivre ensemble*" (assuré majoritairement par l'Etat) et ce qui a davantage trait au "*mieux vivre ensemble*" (plus investi par la Région).

---

[1] Bien qu'il produise des documents pouvant y concourir tels que le *Profil Environnemental Régional* (PER)ou les *Schémas de Services Collectifs* (SSC).

[2] Comme en témoigne Marie-Christine Blandin, élue verte, à propos de son expérience en tant que 1ère présidente écologiste d'un Conseil régional, de 1992 à 1998 : « *Les grands cadres de l'Etat étaient à cette époque loin du développement durable (Equipement…). Seule la Diren (direction régionale de l'environnement), se sachant épaulée par l'assemblée régionale, fut audacieuse et le restera.* » (Blandin, 2003 : 48)

A.2. Analyse des contributions préparatoires en Midi-Pyrénées : un modèle basé sur la qualité des territoires

Sont étudiées successivement le contenu des stratégies de développement régional telles qu'exprimées par les deux principaux acteurs (Région et Etat) et les compréhensions de la problématique du développement durable qui en ressortent.

La stratégie du Conseil Régional

Concertation pour le CPER 2000-2006. 4 chantiers pour l'avenir

En janvier 1999, le Conseil Régional produit un premier document : (Région Midi-Pyrénées, 1999a). Le thème fédérateur et transversal du document est de *« favoriser les conditions pour que l'emploi se maintienne et s'amplifie.* » En préface du document, les principaux atouts sur lesquels doit s'appuyer la stratégie du Conseil Régional sont énoncés par la voix de son président, Martin Malvy, élu socialiste : « *(…) Midi-Pyrénées doit être capable de transformer sa diversité en atouts pour offrir à ses habitants le droit à un territoire équilibré. Aujourd'hui, la qualité du cadre de vie et de l'environnement, la formation, le potentiel universitaire, les communications, la proximité des grandes régions espagnoles, la richesse des initiatives locales sont porteurs d'avenir.* » Au final, les grands thèmes mis en avant par la Région sont tous largement partagés avec le gouvernement[1].

La conception de l'environnement semble associée à la qualité du cadre de vie et à la richesse du patrimoine culturel[2]. Et l'eau constitue un enjeu à part entière dans la gestion des ressources régionales[3]. L'approche envisagée est très fortement orientée vers la qualité et la mise en valeur, ce qui contraste avec le Nord-Pas-de-Calais où d'autres approches de réparation des milieux, de conservation ou de gestion des ressources occupent une place importante.

La stratégie de développement régional apparaît en effet centrée sur l'enjeu de *renaissance* et de *qualité* de l'espace rural. Trois secteurs servent de "piliers" à cette stratégie :

- Tout d'abord, *l'agriculture* : il s'agit de renforcer et de valoriser des productions agricoles issues des filières de proximité[4] et des filières de produits à forte valeur ajoutée en l'accrochant au terroir et à la ressource locale, en tissant des "*agropôles locaux*".
- Ensuite, le *tourisme* avec le développement de l'accueil dans un esprit qualitatif. L'enjeu du développement touristique est bien de rester « *compatible avec ce qui constitue*

[1] Ces grands thèmes sont : l'emploi ; le rééquilibrage du territoire ; la qualité du cadre de vie ; l'éducation, la formation, la recherche et le transfert de technologie ; la politique territoriale ; la coopération interrégionale et transfrontalière ; la société de l'information.

[2] Les thèmes assignés aux différents groupes de travail préparant le CPER indiquent que pour le groupe de travail « *Culture, Environnement & Patrimoine* », la protection de l'environnement (qualité de l'eau, air, déchets, mesures agri-environnementales) est associée à la valorisation du patrimoine culturel, au développement culturel, à la mise en valeur des espaces naturels et à la gestion des milieux remarquables.

[3] C'est un des thèmes retenus pour la tenue d'assises thématiques régionales.

[4] En 1999, 40 % de l'agriculture régionale était hors PAC, issus de l'agriculture traditionnelle ou de l'élevage extensif.

l'attrait principal de la région : un patrimoine naturel et culturel encore largement préservé. »[1]

- Enfin, *l'innovation technologique* : le cadre préservé allié à l'émergence de nouvelles technologies de l'information doit permettre d'attirer des entreprises de hautes technologies dans des bourgs, à la condition d'un bon niveau de service.

L'objectif stratégique suivi est le développement d'une *image rurale articulée autour de la qualité environnementale, patrimoniale, agricole*… Cet objectif peut bien apparaître comme une solution « *gagnante-gagnante* », que ce soit pour le tourisme dont le caractère préservé du patrimoine culturel, des paysages et de la gastronomie est un atout de taille ; pour l'agriculture à travers le développement de labels de qualité permettant de pérenniser des productions spécifiques aux terroirs ; pour la localisation d'activités liées aux technologies de pointe pour lesquels la qualité du cadre de vie est un facteur déterminant ; ou encore pour l'environnement régional dont la protection devient un enjeu central des politiques. Il semble bien y avoir ici d'une certaine façon le *cœur* d'une stratégie régionale de développement durable, bien que celle-ci ne soit jamais exprimée explicitement en tant que telle. Elle se retrouve déjà exprimée dès 1997 lors des travaux préparatoires du *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire*, qui insistent sur la nécessité d'un développement durable basé sur le qualitatif, fondé « *sur la qualité de vie, de culture, de sociabilité, de production, qui caractérisent les espaces ruraux* » (Région Midi-Pyrénées, 1997 : 31).

Ainsi, le groupe thématique « *Identité Attractivité* » exprimait déjà la nécessité d'un nouveau type de développement. « *Pour Midi-Pyrénées, le développement durable, (…) doit être basé sur le qualitatif plus que sur le quantitatif : ce type de développement doit considérer la qualité de l'environnement, le maintien des services publics et le développement local, le développement des services de proximité, la présence de personnes âgées, la préservation de la vie sociale, familiale et culturelle des « pays » composant la région, non comme une contrainte mais comme une source de richesse. Il doit aider à faire éclore toutes les initiatives émanant des petits groupes, des communes, plutôt qu'imposer « par le haut » des schémas rigides.* » (Région Midi-Pyrénées, 1997 : 14) Ainsi, à la question « Quel mode de développement économique et social est le plus favorable à l'objectif visé d'attractivité et d'identité ? », les membres du groupe répondent : « *L'idée qui s'est le plus exprimée (…) a été celle d'un* ***développement « à visage humain »****, fondé non pas sur une compétition économique forcenée et la recherche du profit financier à court terme, non pas sur la croissance des grandes agglomérations, mais sur la* ***qualité de vie, de culture, de sociabilité, de production, qui caractérisent les espaces ruraux.*** (…) *L'attention portée à la famille, à la vie associative, au maintien des personnes âgées à domicile, la sensibilisation des jeunes à la « politesse occitane », participent à cet effort de sauvegarde d'une civilisation attractive.* » (Région Midi-Pyrénées, 1997 : 30-31)

La stratégie de développement régional repose ici en large partie sur la qualité des espaces ruraux. La perspective ouverte suggère l'idée d'une "*région-jardin*". Mais, de fait, elle élude que Midi-Pyrénées est aussi une région-métropole (plus du tiers de la population régionale vit dans la métropole toulousaine). La question, cruciale en terme d'aménagement régional, du rééquilibrage entre milieu urbain et milieu rural n'apparaît pas clairement posée dans cette optique. Cette question sera par contre largement abordée sous l'angle des transports et sera source de nombreuses tensions. Beaucoup d'élus plaideront en faveur d'une nécessaire "exception midi-pyrénéenne" en faveur d'un désenclavement routier, comme vu précédemment.

[1] *in* Le Monde, *Quand la métropole vampirise l'espace rural*, 21 avril 1999.

CPER 2000-2006 - 4 chantiers pour l'avenir. Orientations stratégiques

Un second document, intitulé « *CPER 2000-2006 - 4 chantiers pour l'avenir. Orientations stratégiques* » (Région Midi-Pyrénées, 1999b), est adopté par le Conseil Régional en séance plénière le 12 juillet 1999. Il correspond au *Document d'Orientations Régionales* (DOR) établi en Nord-Pas-de-Calais. Il est organisé en cinq chapitres : I. *Une concertation exemplaire*, II. *L'équilibre du territoire régional*, III. *L'emploi*, IV. *L'atout des ressources*, V. *Des partenariats et des alliances*.

Tout comme son prédécesseur, ce rapport hisse au premier rang des acquis et des atouts régionaux son *environnement de qualité*, tout comme sa richesse patrimoniale et culturelle, comme en témoigne ce « *constat récurent* » : « (…) *Midi-Pyrénées dispose d'atouts importants : la qualité de son environnement, la richesse de ses sites, le prestige de ses hautes technologies, la diversité de ses patrimoines culturels, architecturaux, gastronomiques, la singularité de sa production agricole, sans doute plus soucieuse qu'ailleurs de qualité.* » (chapitre I). Le chapitre II (*équilibre du territoire régional*) présente une très forte *volonté routière*, développée avec précision et avec insistance (« *en Midi-Pyrénées, les dossiers sont prêts.* »). Le chapitre III (*emploi*) contient plusieurs allusions à l'objectif de développement régional durable, que ce soit par le rappel de *l'objectif d'égalité des chances*[1], par la volonté de *soutenir l'économie solidaire*[2], par l'aide aux *systèmes productifs régionaux et locaux*[3], ou encore par plusieurs référence à la nécessité « *d'emplois durables* ».

Le chapitre IV (*l'atout des ressources*) développe autour de quatre grands thèmes (agriculture de qualité, eau, tourisme, environnement) les principales politiques sectorielles participant à la stratégie de développement régional durable :

- La volonté du maintien d'une *production agricole de qualité*, grâce notamment au soutien de la filière agri-biologique et à l'appui sur les *Contrats Territoriaux d'Exploitation* pour ouvrir l'agriculture à la gestion et à l'animation de l'espace rural.

> « (…) *l'agriculture a aujourd'hui pour objectif l'élaboration de produits issus de systèmes de production respectueux de l'environnement et dont l'origine est susceptible d'être reconnue par les consommateurs. (…) Dans ce cadre il doit y avoir une opportunité à valoriser les atouts naturels de Midi-Pyrénées pour développer une véritable filière agro-biologique. (…) Un effort particulier sera apporté à la création pour la filières agro-biologique d'un secteur aval à hauteur des attentes des consommateurs et de la distribution.*» (chapitre IV)

- *L'eau*, dont la disponibilité reste une préoccupation principale.
- *Le tourisme*, dont Midi-Pyrénées entend être « *une région de référence pour la qualité de sa production et de son accueil touristique* »[4]. Une stratégie de séduction et de charme est articulée autour de la qualité et de la richesse du patrimoine régional visant à « *accroître la force de séduction de Midi-Pyrénées* » et à « *valoriser les atouts et arguments identitaires de ces sites majeurs* ».

---

[1] Dans le volet « Formation », est ainsi précisé que « *Les formations mises en place dans le cadre de la politique régionale visent à renforcer l'égalité des chances de toutes les femmes et les hommes de Midi-Pyrénées* ».

[2] Dans le volet « Innovation », sous-paragraphe « L'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté ».

[3] Dans le volet « Développement économique », sous-paragraphe « PME, filières et Systèmes Productifs Locaux » : « *Cette action (aide aux SPL) est conçue comme un des facteurs d'aménagement durable du territoire.* »

[4] Notamment grâce à ses stations touristiques thermales et de montagne, ses sites majeurs, ses PNR et ses espaces naturels, ses villes et ses cités de caractère, mais aussi en développant des hébergements et une hôtellerie de charme et de caractère, des produits « Arts de vivre » ainsi que des circuits thématiques interrégionaux comme les chemins de Saint Jacques de Compostelle, les rivières et canaux du Midi… (chapitre IV)

« *Demain plus qu'hier, le comportement des individus sera dicté par un besoin constant de nature, de grand espace et d'accès à des produits de qualité à forte identité. Cette importance croissante accordée par les consommateurs à la qualité de l'environnement (qualité de l'air, de l'eau, propreté et entretien des sites naturels, fleurissement et aménagement paysager des villes et des villages) et à la valorisation de richesses patrimoniales (cœurs de villages, maisons de caractère, petit patrimoine…) doit être prise en compte de façon permanente.* » (chapitre IV)

Dans cette conception régionale, le tourisme devient alors « *une des dominantes économiques* » d'une dynamique de développement durable.

« Les atouts dont dispose la région grâce à la diversité et la richesse de ses paysages et de son patrimoine bâti lui permettent de jouer un rôle de tout premier plan parmi les régions européennes et de constituer ainsi une région de référence. En effet, Midi-Pyrénées dispose de nombreux sites à forte notoriété, à fort capital-image qui attirent les clientèles nationales et internationales.(…) L'objectif poursuivi dans le cadre du futur Contrat de Plan consistera à préserver, valoriser ces espaces et ces sites dans le respect d'une dynamique de développement durable dont le tourisme sera l'une des dominantes économiques. »
Chapitre IV, volet « Tourisme », sous-paragraphe « Les grands gisements et les sites majeurs ».

- *L'environnement* représente le dernier thème de ce chapitre, regroupant les actions pour la *valorisation de la forêt* [1], et la *politique énergétique régionale*[2].

Pour finir, le dernier chapitre (*partenariats et alliances*) énonce les possibles *partenaires et terrains de coopération* :

- *transfrontalière* avec l'Espagne (notamment sur des thèmes environnementaux communs comme l'eau, l'énergie ou la forêt - l'appel à projets prévu s'effectuera « *dans le cadre d'un partenariat transfrontalier intégrant la notion de développement durable* ») ;
- *interrégionale*, principalement avec l'Aquitaine et le Limousin (sur les massifs communs, les axes fluviaux partagés, etc.) ;
- *décentralisée*, domaine nouveau puisque absent du précédent CPER.

« *l'Etat a manifesté son intention de contractualiser en matière de coopération décentralisée dans le futur Contrat de Plan. Le Conseil régional est l'instance privilégiée de concertation et de coordination des acteurs de la coopération décentralisée (…).* »
Chapitre V

Tout au long de ce document, les références directes au développement durable sont rares et significatives : en conclusion de l'éditorial du président du Conseil Régional[3], en référence à la LOADDT, en échos au projet pilote de programmation des Fonds Structurels (D2MIP), ou encore par rapport aux NTIC et au projet de « *société de l'information* »[4]. Enfin, le développement durable est associé aux PNR et aux sites remarquables qui sont pensés comme des *terrains d'expérimentations de la durabilité.*

« *Enfin, les PNR et des sites remarquables comme la vallée du Lot, de la Dordogne, le Canal du Midi doivent être des champs d'expérimentations pour le développement durable, des lieux d'initiatives touristiques.* » (Chapitre I)
« *Ces territoires* [les PNR] *peuvent représenter des points forts exemplaires de la future contractualisation en conduisant des actions spécifiques de développement durable (…).* » (Chapitre II)

[1] D'un point de vue économique (développement de la filière bois-énergie, soutien aux démarches d'éco-certification), comme d'un point de vue environnemental (sensibilisation à la biodiversité, préservation des paysages, plantations à buts écologiques et/ou sociales).

[2] Meilleure maîtrise des dépenses énergétiques, développement des énergies renouvelables à partir des ressources locales, amélioration de l'efficacité énergétique ou encore valorisation des déchets.

[3] « *Nous mettons tout en œuvre pour qu'à la fin du Contrat de Plan le rééquilibrage du territoire soit amorcé et que la région soit sur la voie d'un développement harmonieux et durable.* »

[4] « *Il* [le projet de société de l'Information] *peut être dans de nombreux domaines une réponse forte et efficace aux questions récurrentes liées au développement harmonieux et durable du territoire, dont toutes les parties doivent être traitée avec un souci égal.* » (Chapitre II)

Ce point souligne une volonté de territorialiser le développement durable. Cette stratégie de développement durable s'appuyant sur des espaces d'apprentissages et d'expérimentations se retrouve déjà amplement développée dans le rapport rédigé à l'issue de la participation de Midi-Pyrénées au programme PACTE.

> « *(…) le Conseil Régional concentre ses interventions sur l'aménagement raisonné du territoire. En premier lieu, le Conseil Régional a identifié de nouveaux « espaces d'apprentissage » du développement durable : * Les Parcs Naturels Régionaux qui constituent de précieux outils juridiques d'organisation territoriale, basé sur une forte identité locale pour assurer la protection, la gestion et le développement économique et social du territoire concerné. * Le Conseil Régional s'appuie également sur une cinquantaine de « contrats de terroirs », qu'il a proposé et créé, et qui procèdent du même esprit de « réappropriation de leur territoire » par les hommes. * S'agissant de la filière agricole, (…) plusieurs réflexions et interventions ont été engagées autour des Plans de Développement Durable Agricole, du Conservatoire du Patrimoine Biologique de Midi-Pyrénées, et plus particulièrement de la sauvegarde et de la revalorisation économique des races et des variétés en voie de disparition. (…) *S'agissant du secteur industriel, et au-delà de la promotion de la recherche en environnement et des « technologies propres », le Conseil Régional a engagé une politique volontariste (« Produire propre ») visant à inciter les PME-PMI à maîtriser l'impact de leurs activités sur l'environnement et à les préparer à aborder, dans les meilleures conditions, la démarche de certification ISO 14 000 ou SMEA* [Système de Management Environnemental et d'Audit]. » (ARPE, 1997 : 78)

Les PNR, les « contrats de terroirs », la filière agricole ou encore le management environnemental à l'échelle de l'entreprise sont conçus comme autant *d'espaces d'apprentissage* constituant cumulativement l'approche régionale : « *une politique raisonnée et maîtrisée d'aménagement du territoire, dont l'assise repose notamment sur la valorisation des savoir-faire, des ressources et du territoire* » (ARPE, 1997 : 77). Plus fondamentalement, cette démarche peut relever d'une conception que l'on pourrait qualifier d'*additive* ou de *cumulative*, c'est à dire que l'addition d'expérimentations infra- ou inter-régionales de développement durable constitue en soi la majeure partie de la stratégie régionale de développement durable. Et elle vient combler l'absence d'une véritable stratégie régionale. Cependant, si elle est insuffisante, cette démarche est plus ouverte de fait aux initiatives infra-régionales, qui doivent in fine alimenter la stratégie régionale.

Si des terrains d'expérimentations de la durabilité sont ici identifiables, ce sont le plus souvent des territoires "d'exception" (par leur qualité environnementale, leur richesse patrimoniale). Un parallèle peut alors être effectué avec la Région Nord-Pas-de-Calais : une inversion remarquable semble en effet s'effectuer puisque, pour cette dernière, si une attention particulière est portée sur certains espaces régionaux dans le cadre d'une stratégie régionale de développement durable, ce sont surtout sur les espaces très dégradés du bassin minier, où se joue le défi de la reconversion et de la durabilité (modèle de la « *reconversion durable* »).

La stratégie de l'Etat en région Midi-Pyrénées

La conception du développement régional par les services de l'Etat est relativement proche de celle du Conseil Régional. Elle s'articule autour de la nécessité d'un "développement équilibré et durable de la région". Le maintien d'un secteur agricole de qualité est mentionné pour permettre la diversité des activités régionales. Et deux demandes unanimement partagées par les acteurs régionaux sont identifiées : « *la protection de l'environnement et la valorisation des richesses du territoire par le biais du tourisme.* »[1]

[1] www.midi-pyrenees.pref.gouv.fr/sommaire/Developpement_des_territoires7.html

Le site Internet de la préfecture consacre une page entière à la prise en compte du développement durable dans les programmes européens. Après avoir rappelé la définition du rapport Brundtland et souligné le rôle primordial joué par les collectivités locales dans la promotion du développement durable, son acception régionale est brièvement précisée. Cette définition veut avant tout ne pas en être une. Le développement durable est bien ici pensé comme adaptable et évolutif. Mais il est avant tout pensé comme un concept à approprier localement, et non pas comme un concept unique et univoque, rempli par un contenu propre et guidé par une acception régionale forte. Ce cadrage régional du développement durable s'inscrit dans la perspective de la participation à un projet pilote soutenue par la Commission, le programme "*Développement Durable en Midi-Pyrénées*"[1] (D2MIP, *étudié dans la section suivante*).

> « *En Midi-Pyrénées, la notion de développement durable n'est pas retenue comme un concept unique, mais selon* ***une approche flexible qui se décline de façon différente selon les traditions culturelles, l'histoire, la géographie de chaque zone considérée.***
> *C'est un concept de gestion dynamique qui est retenu, similaire à celui que les entreprises appliquent en matière de gestion de la qualité. L'idée du développement durable a une potentialité d'innovation qui intègre plusieurs critères à la fois.*
> Source : http://www.midi-pyrenees.pref.gouv.fr/sommaire/Developpement_durable277.html

Pour la mise en œuvre du développement durable dans le programme Objectif 2, c'est la dimension environnementale du développement durable qui semble la plus privilégiée par le Docup. Et celle-ci présente une dimension de réparation non négligeable (restauration, requalification, dépollution…), confirmant une certaine répartition des tâches concernant le développement durable, ce qui a trait au "survivre ensemble" semblant être majoritairement pris en charge par l'Etat (*cf. chapitre 1*).

> « *La stratégie retient le développement durable comme l'une des priorités transversales du Docup déclinée en différentes actions dans le domaine environnemental. (…) promotion des énergies nouvelles non polluantes, économies d'énergie, politique de promotion des transports collectifs, pistes cyclables, sentiers de randonnée, aménagement de berges de rivières, restauration des poissons migrateurs dans les cours d'eau, requalification des espaces publics et des friches industrielles et urbaines, dépollution d'anciennes friches industrielles, dépollution des eaux industrielles, développement des filières de tri et recyclage des déchets, etc.* »
> http://www.midi-pyrenees.pref.gouv.fr/sommaire/Developpement_durable277.html

Pour le DOCUP, le développement durable doit donc être conçu au niveau du territoire de projet, dans "*l'approche territoriale intégrée du Docup* ", en s'inspirant des acquis du programme D2MIP (*cf. section III.*).

> « *Le Docup objectif 2 "2000-2006" tire les enseignements de la démarche partenariale engagée dans les territoires d'application du programme expérimental D2MIP (…). Le concept de développement durable sera pris en compte au niveau des territoires pour ses objectifs de durabilité dans les choix, d'approche intégrée des projets, de préservation et d'amélioration du patrimoine environnemental, de respect de la diversité, de cohésion sociale.* »
> http://www.midi-pyrenees.pref.gouv.fr/sommaire/Developpement_durable277.html

Plus explicitement, une sensibilisation aux *Agendas 21 local* est prévue ainsi qu'un soutien aux projets territoriaux pilotes en faveur du développement durable.

[1] Le projet D2MIP est un projet pilote qui a consisté en la simulation d'un exercice de programmation intégrant le développement durable sur deux arrondissements tests (1998-1999). Cette expérience, animée par l'ARPE et financé par la Commission (DG XVI) dans le cadre de la réforme des fonds structurels a été très riche en enseignements mais malheureusement relativement déconnectée du processus réel de programmation (ARPE, 1999). Pour une analyse de cette expérience, cf. la section suivante dédiée à l'analyse des dispositifs d'évaluation *(cf. section III.)*.

« *Dans la mise en œuvre des mesures territoriales, une sensibilisation aux démarches agenda 21 local sera menée. (…) des projets pilotes d'intérêt collectif seront soutenus afin de susciter des initiatives en faveur du développement durable dans ses différentes composantes économique, sociale et environnementale. (…). De même, parmi les projets innovants et structurants dans le cadre d'une démarche territoriale intégrée, la prise en compte des critères du développement durable constituera un élément prioritaire.* » http://www.midi-pyrenees.pref.gouv.fr/sommaire/Developpement_durable277.html

Dans ce sens, l'appui sur des acteurs du développement durable au niveau des territoires régionaux comme le *Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées*[1] (*cf. section III.*) est clairement mentionné. Et les projets à dimension interrégionale sont présentés comme des terrains privilégiés pour le développement durable. Enfin, une évaluation avec des indicateurs "spécifiques" est prévue sans être détaillée.

« *Afin d'enrichir la démarche, Midi-Pyrénées utilisera les échanges d'expériences et de bonnes pratiques, dans le cadre du réseau "villes durable" de Midi-Pyrénées, dans une approche interrégionale, mais aussi dans le cadre du réseau des 12 régions pilotes développement durable, ainsi que du réseau espagnol des autorités environnementales. Des initiatives seront proposées dans le cadre notamment de l'axe Pyrénéen et de la sous-mesure consacrée à l'appui à la coopération interrégionale. L'évaluation du développement durable sera suivie selon des indicateurs spécifiques.* »
http://www.midi-pyrenees.pref.gouv.fr/sommaire/Developpement_durable277.html

En Midi-Pyrénées, la conception régionale du développement durable est très axée sur *l'environnement et la qualité* (des milieux, du patrimoine culturel, des paysages, de la gastronomie, de l'agriculture, des services, etc.).

La projection territoriale du développement durable s'opère davantage à l'échelle infra-régionale. Une conception régionale du développement durable n'apparaît pas clairement en tant que telle. Elle est plutôt pensée comme *l'addition* de multiples expérimentations infra- et inter-régionales. Ce point se retrouve aussi bien :

- dans la stratégie de développement régional telle qu'elle ressort de la préparation du contrat de Plan et du Docup : les PNR, les monuments, sites et vallées remarquables, les politiques de coopération inter-régionale et transfrontalière sur les massifs montagneux, etc. sont présentés comme autant de terrains d'apprentissage et d'expérimentation de la durabilité ;
- que dans l'influence indirecte jouée par des expériences pilotes infra-régionales, que ce soit au niveau des deux arrondissements-tests de D2MIP (programmation pilote des FS sur deux zones éligibles à l'objectif 2) ou encore au niveau des villes adhérentes au Réseau des Villes Durables (activités de « *diagnostic durable* »).

Ces espaces de durabilité infra- et inter-régionaux, conçus comme *autant d'espaces d'apprentissages*, constituent *in fine* cumulativement l'essentiel de l'approche régionale.

L'activité autour du développement durable ne semble pas directement intégrée au processus de planification. Le portage politique apparaît moins clairement qu'en Nord-Pas-de-calais. L'implication directe du Conseil Régional est moindre : l'essentiel des expériences avancées est conduit par *l'Agence Régionale Pour l'Environnement de Midi-Pyrénées* (ARPE, institution déléguée du Conseil Régional créé en 1991). Ces expériences se déroulent sur des territoires infra-régionaux (comme le *Réseau des Villes Durables*) et plusieurs ont bénéficié d'un soutien européen (programmes de recherche et d'expérimentation PACTE et D2MIP). L'ARPE joue dans ce cadre un rôle d'impulsion et

[1] réseau de collectivités territoriales créé en 1997 sur l'initiative de l'ARPE www.villesdurables-mip.com

d'animation incontournable.

Enfin, le contenu régional de la stratégie de développement durable est bâti autour de *l'idée de qualité des territoires* régionaux. Cette idée est particulièrement déclinée sur les espaces ruraux, à travers plusieurs volets intégrés à des politiques importantes (agriculture, tourisme, accueil d'activités liées aux technologies de pointe, environnement…). Ce contenu qualitatif doit tendre vers « *l'excellence régionale* »[1]. La conception du développement durable régionale peut alors être qualifiée d'*additive* (addition de démarches territoriales exemplaires) et de relativement *externalisée* (animée par une agence déléguée de la région). Son contenu stratégique est axé sur *l'image de qualité* (de l'environnement, du patrimoine…) et sur *le caractère rural et préservé* de ses territoires régionaux

Conclusion de l'analyse des stratégies régionales : Le développement durable, un discours rassembleur, une problématique porteuse de nouvelles visions pour l'avenir régional

La problématique du développement durable semble permettre une relecture du territoire régional (compris ici à la fois comme une identité socio-historique et un ensemble de milieux géographiques) porteuse de nouvelles visions stratégiques de développement, telle que le modèle de « *la reconversion durable* » en Nord-Pas-de-Calais ou celui de « *la qualité et de l'excellence territoriale* » en Midi-Pyrénées.

En Nord-Pas-de-Calais, l'appropriation du développement durable est très autocentrée sur le Conseil régional et s'appuie moins directement sur des expériences infra-régionales. Le Conseil régional semble bien être "chef de file" du développement durable dans la région. En terme d'espace, la compréhension régionale de la durabilité conduit à souligner l'importance de relever le défi de la reconversion du bassin minier. Dans ce sens, la stratégie régionale en terme de développement durable apparaît d'abord orientée vers les espaces régionaux défavorisés ou "en crise".

En Midi-pyrénées, le développement durable semble au contraire moins directement porté par le Conseil régional. La stratégie régionale repose plus sur les démarches des collectivités infra-régionales. En terme d'espace, l'attention semble d'abord orientée vers des espaces d'excellence et des territoires pilotes.

Dans les deux régions étudiées, cette problématique paraît "rassembleuse" au sein de majorité régionale de "gauche plurielle", même si l'implication et le soutien politique aux activités en faveur du développement durable sont variables d'une région à l'autre. Elle peut constituer un espace de consensus politique au sein de l'assemblée régionale, mais aussi potentiellement entre la Région et l'Etat déconcentré. Le portage actif de la problématique au niveau politique, est d'abord assuré par des élus verts, particulièrement en Nord-Pas-de-Calais.

Les analyses suivantes du contenu des programmes sont plus quantitatives et portent sur les montants inscrits dans les CPER et DOCUP. L'objectif est de dégager des "*profils* d'action" des

[1] Le préambule du CPER 2000-2006 souligne bien cette idée. Ainsi, le quatrième objectif poursuivi est de « *développer l'excellence régionale* », en précisant entre parenthèses : « *filières de qualité en agriculture, tourisme vert, aéronautique, etc.* ».

programmes des deux régions et d'observer ainsi les éventuelles influences de l'adoption de l'objectif de développement durable dans le contenu concret des programmes.

B) Analyse du contenu de la planification par montants et objectifs prioritaires

En s'appuyant sur les principales caractéristiques quantitatives (montants généraux par habitant, taux de cofinancement, objectifs les mieux dotés par habitant en valeur absolue et objectifs plus ou moins dotés par rapport à la moyenne nationale), il est possible de dessiner le *profil* de chaque programme et ainsi comparer les formes des programmes des deux régions étudiées.

Tableau 41 : Comparaison des CPER et DOCUP des Régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais (montants prévisionnels) [chiffres Segesa, 2002b]

	MIDI-PYRENEES		NORD-PAS-DE-CALAIS
Dépense prévisionnelle par hbt[1]	CPER : 861 €	Moyenne nationale 697 €	CPER : 848 €
	DOCUP : 1130 €	Moyenne nationale 933 €	DOCUP : 992 €
Co-financement	CPER : 44 % Etat / 40 % Région		CPER : 47 % Etat / 32 % Région
	Moyenne nationale 44 % Etat / 44 % Régions		

Les dépenses prévisionnelles par habitant sont dans les deux régions supérieures à la moyenne, aussi bien pour les CPER que pour les DOCUP. La part de l'Etat dans les deux contrats de Plan est égale ou supérieur à la moyenne nationale, alors que la part des Régions est inférieure à la moyenne nationale. Ce sont donc deux Régions fortement aidées, particulièrement la Région Nord-Pas-de-Calais (cf. Tableau 41).

Comme au niveau national, l'analyse des programmes par objectifs prioritaires conjoints aux CPER et aux DOCUP[2] montre bien que les transports, l'environnement, l'emploi et la recherche sont des piliers communs aux programmes des deux régions étudiées. Par rapport au niveau national, apparaissent plus spécifiquement l'agriculture et le tourisme pour la Région Midi-Pyrénées et la requalification urbaine pour la Région Nord-Pas-de-Calais.

En analysant les objectifs mieux dotés que la moyenne nationale par programme (Segesa, 2002b), il ressort l'importance donnée à *l'agriculture* en Midi-Pyrénées et une certaine "*répartition des rôles*" pour *le tourisme* et *l'enseignement supérieur* majoritairement supporté par le CPER. En Nord-Pas-de-Calais, l'importance du *secteur social* est soulignée (éducation, services sociaux, santé, formation) ainsi q'un *volet environnement* important. Il y a des "*effets*

[1] D'après l'étude de la Datar (Segesa 2002b). Les données financières des CPER et des DOCUP ne sont jamais additionnables (doubles comptes possibles entre les deux documents). La moyenne par habitant est calculé pour le nombre d'habitants concernés par les programmes (population régionale totale pour le CPER, population des territoires éligibles pour les DOCUP), c'est ainsi que même si l'engagement financier en valeur absolue pour les DOCUP est moindre que pour les CPER, la moyenne par habitant des DOCUP est supérieure celle des CPER.

[2] Communs aux CPER & DOCUP parmi les six premiers objectifs en € par hab. D'après l'étude commanditée par la Datar (Segesa, 2002b).

leviers" entre CPER et DOCUP sur plusieurs priorités et une certaine "*répartition des rôles*" entre programmes dans les deux régions pour *la santé* prise en charge essentiellement dans le cadre du CPER.

En analysant les objectifs moins dotés que la moyenne nationale, *l'enseignement supérieur et la recherche* occupent une place variable (mieux dotés que la moyenne nationale dans le CPER de Midi-Pyrénées, et moins dotés que la moyenne en Nord-Pas-de-Calais). Les places de *l'agriculture* (bien dotée en Midi-Pyrénées, peu en Nord-Pas-de-Calais), du *secteur social* et du *soutien à l'industrie* (bien doté en Nord-Pas-de-Calais, peu en Midi-Pyrénées) sont, elles aussi, différentes et reflètent des configurations régionales contrastées.

B. 1. Les principaux objectifs des programmes en Nord-Pas-de-Calais

Les dotations européennes et nationales accordées aux DOCUP et au CPER de Nord-pas-de-Calais sont largement supérieures à la moyenne nationale, dans de plus larges proportions qu'en Midi-Pyrénées.

Trois objectifs sont mis en avant dans les programmes :

- *le développement des entreprises* (essentiellement le soutien aux entreprises industrielles),
- *les infrastructures de transport,*
- et *la protection de l'environnement.*

Les programmes régionaux de Nord-Pas-de-Calais accordent également une attention particulière aux actions sociales : *le développement des services sociaux, familiaux et associatifs*, ainsi que les actions de *formation* (éducation, insertion et formation des actifs) et l'amélioration de la *santé* (seulement dans le CPER) sont mieux dotés que la moyenne nationale (Segesa, 2002b).

Les trois programmes (CPER et DOCUP objectifs 1 & 2) présentent une structure identique articulée autour de trois axes d'intervention : développement économique, cohésion économique et sociale, développement territorial[1]. Des "*effets leviers*" entre les programmes peuvent être observés sur les investissements en faveur du *développement économique* et de *l'environnement*, et de façon moindre, sur *le développement des services sociaux, familiaux et associatifs* et sur les actions d'*éducation, formation et insertion*. A l'inverse, une convergence négative s'observe sur les objectifs *agriculture* et *tourisme, artisanat et commerce* (Segesa, 2002b). Le profil simplifié des programmes[2] mets en évidence l'importance accordée par le CPER comme par le DOCUP aux objectifs classés sous les rubriques « *Qualité de vie* » et « *Environnement et patrimoine* » (Segesa, 2002b).

Le résumé du DOCUP Objectif 2 effectué par la Commission (DG XVI) souligne la

[1] Le DOCUP 1 insiste logiquement davantage que les deux autres programmes sur la requalification des espaces affectées par la crise industrielle et la formation.

[2] Le profil simplifié des programmes régionaux est obtenu par la sommation des masses financières de l'ensemble des programmes consacrés aux objectifs spécifiques regroupés en huit agrégats : *Infrastructures de transport* ; *Développement économique* ; *Innovation et formation* ; *Environnement et patrimoine* ; *Qualité de vie* ; *Démarches territoriales* (ingénierie) ; *Développement intégré et non ventilable* ; *Assistance technique* (Segesa, 2002b).

fragilité d'un environnement fortement dégradé, dont la traduction opératoire est une politique environnementale à fort caractère « réparateur »[1]. Le premier axe du DOCUP, « *Promouvoir le développement économique au service de l'emploi* », s'appuie notamment sur le tourisme, « *premier employeur de la région* », afin de permettre la « reconversion durable » : « *le tourisme s'affirme donc comme solution économique, et comme moyen de reconversion et d'aménagement durable du territoire.* » (CE DG Politique Régionale, 2000 : 6) Comme en Midi-Pyrénées, le tourisme est donc pensé ici comme un pilier économique du développement régional durable. Enfin, le troisième et dernier axe, intitulé « *Promouvoir des démarches territorialisées de développement durable et solidaire* », contient des mesures immatérielles de soutien aux démarches en faveur du développement durable (du type Agenda 21 local, diagnostic territorial de développement durable…).

Cette analyse des programmes en Nord-Pas-de-Calais est complétée par une comparaison de la répartition des crédits entre le CPER 2000-2006 et le CPER précédent. La comparaison de ce type de programme permet une lecture plus dynamique de la contractualisation mais présente de nombreuses difficultés méthodologiques et doit donc s'effectuer avec certaines précautions indispensables (différence de durée, montants prévisionnels, question des regroupements et des niveaux de désagrégation[2]). Nous avons utilisé plusieurs niveaux d'analyse : en désagrégeant les CPER en trois grands domaines d'investissements [volet *économie*, volet *cohésion sociale*, volet *urbanisme aménagement transport environnement*] puis en dix-huit domaines d'actions (cf. Figure 17) ; et enfin en séparant les financements de l'Etat et de la Région.

Il ressort de ces analyses :

- Entre les deux CPER, le volet *développement économique* augmente, alors que le secteur *université* diminue fortement et que celui de la *santé* est compressé. Ces trois domaines sont majoritairement soutenus par l'Etat, qui finance également davantage les secteurs *agriculture*, *recherche* et *formation*. Le volet *habitat* disparaît presque au profit du soutien au développement des territoires (*intercommunalité*, *politique de la ville*). Celui-ci est emmené par l'Etat (et encore plus le secteur *habitat*, puisque l'Etat y contribue presque unilatéralement).

- La part générale consacrée aux *transports* et à l'*environnement* augmente. Le *train*, le volet *fluvial* et *l'intermodalité* subissent une nette augmentation. Ils restent néanmoins bien inférieurs à la *route*, qui décroît en part relative mais qui se trouve fortement renforcée par des engagements hors contrat (comme le grand emprunt régional)[3]. Le *train* est une

[1] La fragilité de l'environnement se traduit « *autour d'enjeux communs tels que la préservation des ressources et de la qualité de l'eau, la qualité de l'air, le traitement des sols pollués, le traitement et la réutilisation des friches industrielles et urbaines et la préservation des sites remarquables (notamment sur le littoral).* » (CE DG Politique Régionale, 2000 : 2)

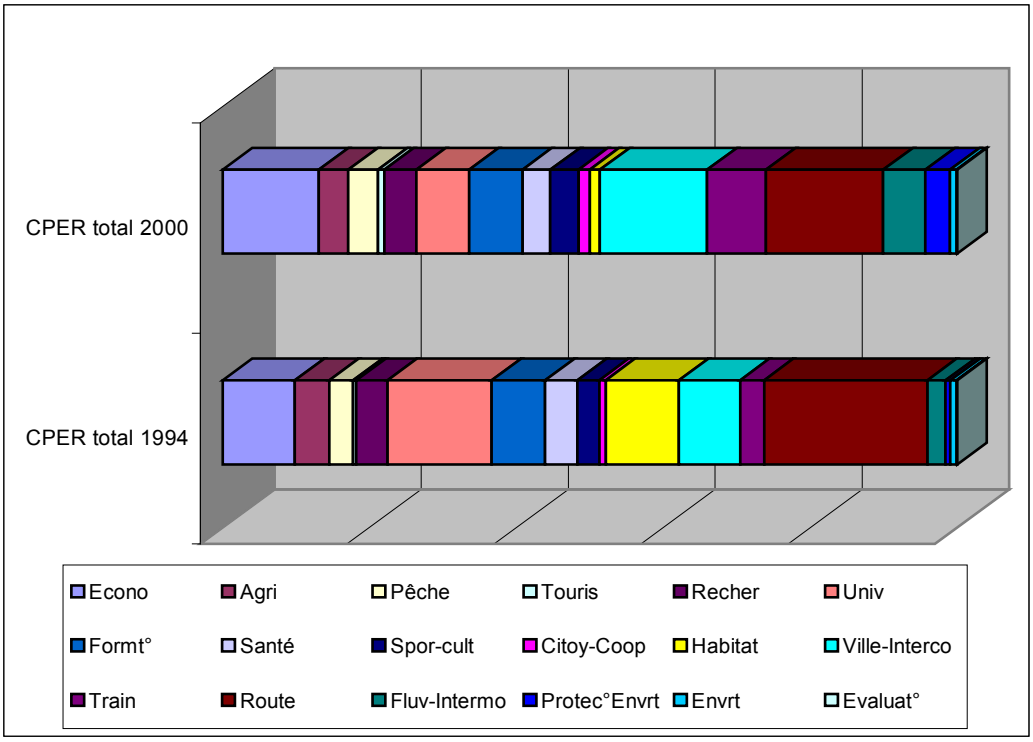
[2] * La durée n'est pas la même : 5 ans pour les CPER 1994-1998 contre 7 pour la génération 2000-2006. Les comparaisons doivent alors être effectuées en pourcentage. * Travailler à partir des contrats en eux-mêmes impliquent de ne travailler que sur les montants prévisionnels, et non sur leur mise en œuvre. * Enfin, la comparaison par secteurs oblige à un découpage des contrats, en un nombre limité de catégories comparables entre les générations. Les regroupements comme le niveau de désagrégation sont subjectifs. Les questions d'échelle d'analyse et de degré de précision retenus ainsi que les questions de rapprochement en catégories comparables sont délicates et doivent être intégrées à l'analyse comparative.

[3] *Cf. paragraphe suivant C) Focus sur deux domaines de la planification à « forts enjeux » : l'environnement et*

politique régionale conduite par la Région, qui double sa contribution d'un contrat à l'autre. Le *train* et *l'intermodalité* sont également bien soutenus par l'Etat. Le secteur de l'*excellence environnementale* s'étoffe et la *protection de l'environnement* augmente fortement[1].

- Dans le détail, s'observent également sur certains domaines d'actions des "*passages de relais*" entre contractants et des "*effets leviers*" entre programmes : ainsi, sur le volet *sport et culture*, l'Etat reprend la main sur la Région par rapport au contrat précédent. Pour la *citoyenneté*, un effet levier entraîne l'Etat sur un secteur qu'il n'avait précédemment que très peu doté.

Figure 17 : Comparaison des montants totaux (en %) par secteurs des CPER en Nord-Pas-de-Calais pour les périodes 1994-1998 et 2000-2006



B. 2. Les principaux objectifs des programmes en Midi-Pyrénées

Comme vu précédemment, les dotations européennes et nationales accordées au DOCUP et au CPER sont supérieures à la moyenne nationale. Le contrat de Plan de Midi-Pyrénées accorde une importance largement prioritaire aux *transports* (50,6 % du CPER contre 44,8 % en moyenne nationale) et fait également une large place à l'*agriculture* et à *la recherche et l'enseignement supérieur*. Le DOCUP pour l'objectif 2 couvre presque toute la région, hormis la métropole toulousaine (un quartier sensible est cependant inscrit au DOCUP). Il investit d'une manière importante sur *l'agriculture* et *l'environnement*, et inversement, les domaines d'actions tels que *la réhabilitation des espaces urbains*, *l'habitat* ou *la culture* sont particulièrement délaissés. Au final, trois objectifs conjoints se retrouvent parmi les

les transports

[1] Cette forte hausse du secteur de la protection de l'environnement est due au classement dans cette priorité d'intervention de l'Objectif Opérationnel 56 de l'actuel CPER intitulée « *Achever la restructuration du patrimoine immobilier minier* », qui pèse plus de 150 millions d'euros.

objectifs prioritaires des deux programmes : *les transports* (la moitié du CPER et un engagement important du DOCUP sur l'intermodalité, les routes et les voies d'eau), *l'activité agricole et sylvicole* et *l'environnement*. Le soutien au *tourisme* et à la *recherche* suivent en bonnes places.

Dans le résumé que la Commission (DG XVI) livre du Docup pour l'objectif 2 en Midi-Pyrénées, la diversité et la qualité de l'environnement sont placées en tête des points forts sur lesquels appuyer la stratégie de développement[1]. La Commission observe une « *intégration horizontale complète* » dans le DOCUP de ses préoccupations prioritaires, à savoir le développement durable, l'égalité entre les hommes et les femmes et les nouvelles technologies de l'information (CE DG Politique Régionale, 2000b).

Parallèlement, la présentation du CPER par la Région Midi-Pyrénées distingue trois grands domaines d'action hormis le volet territorial et le volet interrégional : Emploi / Formation / Entreprises ; Communications / Transports ; Espace régional et cadre de vie (Région Midi-Pyrénées, 2000). Le troisième domaine d'action, « *Espace régional et cadre de vie* », est sous-titré « *Pour un développement régional durable* ». L'organisation des thèmes de ce domaine d'action, découpé en trois axes, peut être vu comme un reflet de la politique de développement régional durable et illustre la conception régionale de l'environnement :

- *L'agriculture* et la forêt, avec notamment la valorisation de la qualité et de la sécurité des produits agricoles, le développement de la filière-bois, l'aide au milieu rural, ou encore l'amélioration de la ressource en eau.
- *L'environnement*, dont les thèmes sont la prévention et la gestion des risques et des pollutions, le soutien aux PNR et la sauvegarde des milieux naturels et des paysages remarquables.
- *Le tourisme*, avec une meilleure connaissance de la clientèle, un soutien aux entreprises touristiques, le lancement d'une filière de navigation fluviale et la concrétisation du droit aux vacances pour tous.

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, le CPER contient un volet de coopération interrégional important (255 M€).

[1] « *Les points forts sur lesquels la région peut s'appuyer dans sa stratégie de développement portent notamment sur : * sa position géographique et l'attractivité de ses paysages avec leurs richesses naturelles et une diversité biologique importante qui représentent un potentiel à valoriser, notamment en matière de tourisme ; (...)* » (CE DG Politique Régionale, 2000b : 3)

Conclusion de l'analyse régionale du contenu par montants et objectifs

Pour conclure, les programmes présentent des profils relativement communs avec certains thèmes variablement investis en fonction de la configuration et de la conjoncture régionale, comme c'est le cas pour l'agriculture, très investie en Midi-Pyrénées, ou la requalification et les friches urbaines, objectif d'action important en Nord-Pas-de-Calais. De la même manière, en Nord-Pas-de-Calais, une importance est donnée au secteur social en général (Segesa 2002 ; Segesa 2002b). Ces différences de contenu entre les programmes des deux régions s'expliquent donc en large partie par des configurations socio-économiques et géographiques contrastées.

Bien qu'il ne recouvre pas des enjeux de même importance, le secteur du tourisme apparaît dans les deux régions comme un pilier économique de la stratégie de développement durable. La conception de "l'aménagement durable" paraît très axée sur la valorisation du patrimoine culturel et naturel, particulièrement en Midi-Pyrénées. Cet objectif peut être couplé à celui du soutien à une agriculture de qualité (développant des produits de terroirs, des labels de qualité…). La qualité de l'environnement est donc de plus en plus perçue comme une ressource de développement économique pour les territoires. L'appui sur le tourisme articule les différentes dimensions de cette stratégie gagnante-gagnante : valorise la diversité, la qualité et les spécificités des territoires ; encourage des productions à fortes valeurs ajoutées, liées aux terroirs ; permet d'apporter des retombées locales via l'hébergement, la restauration et la consommation de produits locaux ; assure *in fine* l'équilibre social et écologique et la préservation du patrimoine naturel et culturel.

Enfin, des lignes d'action communes apparaissent sur des secteurs d'actions importants comme les transports ou l'environnement. Ces deux domaines d'actions emblématiques et/ou à forts enjeux vis-à-vis du développement durable ont paru nécessiter une attention particulière.

C) Focus sur deux domaines de la planification à « forts enjeux » : l'environnement et les transports

Les deux domaines de la planification étudiés ici sont considérés comme "à forts enjeux" soit par la part importante de crédits mobilisés -c'est le cas des transports-, soit par l'étroite filiation entretenue avec le développement durable -c'est le cas de l'environnement-.

C. 1. L'environnement renforcé : plus de poids dans la décision, plus de légitimité et plus de moyens pour ses outils et ses mesures

En Nord-Pas-de-Calais, la validation en deux fois du Docup Objectif 1 semble avoir fonctionné comme un "porte-voix" pour les enjeux environnementaux, qui ont gagné en visibilité, en crédibilité et en légitimité[1]. Ce phénomène s'exprime particulièrement par la place occupée par l'évaluation environnementale préalable, permettant la validation du programme. L'intégration de critères d'éco-conditionnalité aux DOCUP représente une avancée importante pour la visibilité et la reconnaissance des enjeux environnementaux et

[1] Les personnes chargées de l'évaluation environnementale à la DIREN ont constaté un net contraste entre la relative indifférence habituelle des comités de programmation et l'écoute réelle dont ils bénéficieront par la suite.

pour leur diffusion et leur intégration dans les autres domaines de l'action publique. Ce faisant, un certain recours dans ce domaine à la "prospective" (qui pourrait devenir un "réflexe" à travers l'anticipation et l'évaluation des impacts des mesures projetées sur l'environnement) peut se développer dans tous les domaines de l'action régionale. Pour exemple, l'adoption par sept services d'un critère d'éco-conditionnalité associant la démarche *Haute Qualité Environnementale*[1] aux projets de construction liés aux Fonds Structurels représente bien une diffusion transversale de cette préoccupation dans les services régionaux (*cf. SECTION III. Analyse à partir des systèmes d'évaluation*).

Le volume de la politique environnementale avancée dans le CPER 2000-2006 du Nord-Pas-de-Calais illustre nettement un renforcement des préoccupations s'y rapportant. Sa part sur l'ensemble du contrat passe de 1,5 à 10 % entre le contrat précédent (1994-1998) et l'actuel (2000-2006)[2]. L'environnement, secteur longtemps cantonné "à la marge" des programmes, devient un domaine de contractualisation à part entière, reconnu et légitime en tant que tel, égalisant en proportion des secteurs classiques d'intervention tels que la santé, la recherche, l'agriculture ou la pêche.

Plus finement, entre les deux contrats, un certain « *passage de relais* » semble s'effectuer dans ce secteur : majoritairement alimenté par l'Etat lors du précédent CPER, la Région devient contributrice majoritaire pour le CPER 2000-2006[3]. Comme en Midi-Pyrénées, se retrouve une certaine répartition des compétences environnementales entre ce qui relève du "*survivre ensemble*" assumé majoritairement par l'Etat et ce qui a trait au "*mieux vivre ensemble*" entraîné d'abord par la Région. Ainsi, deux des objectifs prioritaires de la politique régionale de l'environnement pour lesquels le Conseil régional se propose d'engager plus particulièrement ses moyens propres, consistent à développer l'excellence et l'innovation dans ce domaine et à appuyer les démarches territoriales exemplaires en faveur du développement durable :

> ** l'environnement, moteur du développement économique qui se traduira par l'émergence de nouvelles filières énergétiques renouvelables, de nouvelles filières de traitement des déchets, la structuration d'une filière haute qualité environnementale, la constitution d'un pôle d'excellence en management et technologies de l'environnement, la pérennisation des emplois d'écogardes ;*
>
> ** le développement durable sur le territoire régional sera mis en oeuvre en particulier au travers des chartes des parcs naturels régionaux et de la mise en place d'un agenda 21.*
>
> Présentation du service environnement (DEED) du C.R. NPdC http://www.nordpasdecalais.fr/environnement/axes.htm

Il apparaît nettement ici toute l'importance accordée au volet d'excellence dans la politique régionale de l' environnement, et les espoirs économiques qui y sont liés, comme le rappelait le Président du Conseil Régional à l'occasion de la présentation du rapport sur les orientations stratégiques en cette matière (CR NPdC, 1999c) :

> « *La généralisation de la prise en compte de l'environnement dans nos politiques (…) permettra de faire de l'environnement*

[1] Mise en avant dans un premier temps par la Région par l'intermédiaire de la construction de lycées Haute Qualité Environnementale, la démarche HQE consiste en une prise en compte globale de l'environnement dans toutes les dimensions d'un projet, intégrant, dans un projet de construction par exemple, les différentes périodes de vie du bâtiment (construction, fonctionnement, démolition) dans une seule analyse écologique large. Cf. par exemple (CERDD, 2002b).

[2] Cette augmentation brutale est en grande partie due au classement dans cette catégorie de la mesure 56 de l'actuel CPER, « Achever la restructuration du patrimoine immobilier minier », qui représente 150 millions d'€.

[3] L'Etat baisse sa participation (passant de 10 à 7 M€), la Région l'augmente (passant de 7 à 15,7 M€).

un des moteurs du développement économique régional, tant par la création de nouveaux services que par la structuration de filières nouvelles. »

Communiqué du Président du CR NPdC du 17/12/1999 http://www.nordpasdecalais.fr/instit/comm-1999/comm90.htm

En Midi-Pyrénées, le secteur de l'environnement est fortement associé à la valorisation du patrimoine et de la culture régionale. « *Valoriser l'environnement naturel et culturel de Midi-Pyrénées* » apparaît en effet parmi les objectifs prioritaires, tels qu'édictés conjointement par le Président du Conseil Régional et le Préfet de Région. Avec l'autre objectif de « *développer l'excellence régionale* », en s'appuyant notamment sur les filières qualité en agriculture et le tourisme vert, ils illustrent une stratégie fortement appuyée sur la qualité de l'environnement régional. Cette politique dans l'ensemble du CPER -en incluant la politique de la montagne- couvre 54 millions d'€ (3,24 % du montant Etat-Région inscrit au CPER) (cf. Tableau 42).

Tableau 42 : Montants consacrés à l'environnement dans le CPER Midi-Pyrénées (en millions d'€)

	ETAT	CONSEIL REGIONAL
Prévention des risques naturels	6,5	5,5
Parcs naturels	0,75 (FNADT)	**5**
Milieux naturels	**6,3**	3,6
Information et sensibilisation	0,75	0,75
Prévention des pollutions	**10,1**	1,1
TOTAL DE L'AXE	**24,4**	**15,95**
Pour mémoire : - volet environnemental des mesures en faveur de l'agriculture (axe 4) - politique régionale de la montagne (axe 12) - évaluation environnementale (axe 19)	 **6,7** 0,15	 **5,1** 1,5 0,15
TOTAL GENERAL	**31,25**	**22,7**

Source : Contrat de Plan Etat-Région Midi-Pyrénées 2000-2006, p.87

Le partage des efforts entre contractants dans le CPER de Midi-Pyrénées confirme une répartition des tâches en matière d'environnement, qui recouvre le clivage entre "*mieux vivre ensemble*" et "*survivre ensemble*" qui peut être distingué au sein de la problématique du développement durable (*cf. Chapitre 1*). La Région prend majoritairement en charge les actions d'amélioration et de mise en valeur du cadre de vie et de la qualité de l'environnement (parcs naturels, agri-environnement et production de qualité…) alors que l'Etat assure davantage les actions de prévention des risques et de rattrapage national des territoires en "retard de développement" (prévention des pollutions et politique de la montagne).

C. 2. Les transports : le développement durable confronté à une hiérarchie de priorités robustes

Le secteur des transports fournit un exemple intéressant des possibilités d'évolution que présente ce domaine d'intervention mobilisant des moyens financiers très importants et

bénéficiant de lourdes inerties face à des volontés de réorientations liées à l'objectif de développement durable.

La situation en Nord-Pas-de-Calais : l'achèvement de quelques "maillons manquants" devient le premier poste d'investissement du contrat

Tableau 43 : Comparaison des montants consacrés aux transports inscrits dans les Contrats de Plan 1994-1998 & 2000-2006 en Nord-Pas-de-Calais

	CPER 94-98					CPER 2000-2006				
	Mesures	**Total en M€**	Part Région en %	Part Etat en %	% du CPER	Mesures	**Total en M€**	Part Région en %	Part Etat en %	% du CPER
Infrastructures routières	VI.1	**450,0**	48,9	51,1	**22,2**	OO 54	**396,5**	48	52	**14,9**
Voie ferrée	VI.2	**65,6**	65,1	34,9	**3,2**	OO 50	**198,2**	57,7	42,3	**7,4**
Infrastructures fluviales, portuaires, intermodalité, et voies vertes	VI.3 / VI.4	**50,9**	44	56	**2,5**	OO 51, 52, 53 & 55	**227,4**	54,7	45,3	**8,5**
TOTAL		**566,5**	50.3	49,7	**27,9**		**822,1**	52,2	47,8	**30,8**

Sources : CPER NPdC 1994-1998 & CPER NPdC 2000-2006, p.115

En comparant la part consacrée aux transports dans le CPER 2000-2006 du Nord-Pas-de-Calais à celle de son prédécesseur (CPER 1994-1998) (cf. Tableau 43), une inflexion est nettement visible en faveur de la voie ferrée (ses crédits triplent), de l'intermodalité et du transport fluvial[1]. La politique ferroviaire, emmenée majoritairement par la Région, représente la moitié des investissements routiers contre moins d'un cinquième pour le contrat précédent. Un objectif opérationnel spécifique consacré aux vélo-routes et aux voies vertes apparaît dans le contrat de Plan 2000-2006[2]. Le préambule de la priorité d'intervention consacrée aux transports, après avoir constaté que la région est « *déjà fortement irriguée par les infrastructures de transport* », expose la stratégie suivie :

> « *Le Nord-Pas-de-Calais a la chance d'être une grande région d'échanges et de transit. Elle doit pouvoir en tirer toute la valeur ajoutée possible, sans en subir les inconvénients les plus pénalisants.*
> *Aujourd'hui, dans la perspective du développement durable, la priorité est de mieux maîtriser et d'articuler l'ensemble des flux qui parcourent notre région, qu'ils soient de marchandises ou de voyageurs, tout en renforçant les capacités et en achevant les quelques maillons manquants des infrastructures de chaque mode.*
> *(…) Lors de la réalisation de ces objectifs, une attention particulière sera portée aux problèmes d'environnement. Dans une perspective d'éco-développement, outre les obligations relatives aux lois sur l'eau, l'air, loi sur les paysages..., les continuités seront maintenues par des ouvrages appropriés : passage des piétons, des cyclistes, des flux migratoires de la faune.* »
> CPER 2000-2006 Nord-Pas-de-Calais – Tome II : 419)

Pourtant, cette première lecture n'est pas suffisante. La question s'avère plus délicate en ce qui concerne les investissements routiers et dépasse l'achèvement de "*quelques maillons manquants*". Si un désengagement de l'Etat comme de la Région apparaît à première vue, cette tendance doit être significativement nuancée : d'une part par l'apport unilatéral que

[1] La forte augmentation de ce secteur est en partie due au classement dans cette catégorie de la mesure 53 de l'actuel CPER « *Développer le système portuaire régional* » qui représente 75 millions d'euros.

[2] L'Objectif Opérationnel n°55 « *Développer les vélo-routes et les voies vertes* » bénéficie de 1 M€ (0,5 Etat / 0,5 Région).

représente le grand emprunt « intercollectivités » (750 millions d'€) destiné à accélérer la réalisation du plan de développement régional, dont 150 millions sont destinés aux infrastructures routières ; et d'autre part, à la vue des importantes contributions des Départements et des autres collectivités territoriales. Le montant total inscrit au titre des investissements routiers (tous participants confondus) double ainsi et égalise le budget de l'ensemble de la priorité d'intervention liée au transport (cf. Tableau 44)

Tableau 44 : Total des investissements routiers inscrits au CPER 2000-2006 Nord-Pas-de-Calais [en M€]

	Etat	Région	Départements		Autres collectivités locales	FEDER prévisionnel	"Grand emprunt"[1]	**Total inscrit**
			Nord	Pas-de-Calais				
CPER 2000-2006	206	190,5	82,3	45,7	58,7	30,3	De l'ordre de 150	**796,8**

Source : tableau de l'Objectif Opérationnel n°54 résumant l'ensemble des opérations routières, pp. 121-123 du CPER 2000-2006

CPER 1994-1998 FEDER compris	**743**

Source : tableau du "XIème Plan routier Etat Région", p.98 du Contrat de Plan 1994-1998

Dans la forme même du Contrat de Plan, un contraste très net de finalisation apparaît entre la fiche d'intervention pour la route, très précise et directement opérationnelle[2], et les autres objectifs opérationnels de cette priorité d'intervention, notamment le train, qui apparaissent alors en comparaison en partie à construire et à remplir[3]. D'autre part, la mise en œuvre de la complémentarité entre les modes n'est pas toujours évidente dans certains cas où des investissements rail et route peuvent apparaître "concurrentiels"[4]. Enfin, aux niveaux des retombées sociales attendues des investissements routiers dans le cadre d'une politique de "mobilité durable", la justification en terme de "droit à la mobilité pour tous" semble quelque peu périlleuse[5].

Il y a une opposition paradoxale entre la volonté exprimée par la Région de se désengager du secteur routier pour laisser à l'Etat le soin d'assumer ses compétences[6] et la forte

[1] Cet "effort exceptionnel" concédé par la Région (de l'ordre de 150 M€), prévoit d'éventuelles contributions des Départements et de la Communauté Urbaine De Lille (CUDL).

[2] L'Objectif Opérationnel routier [O.P. n°54] est présenté sous forme d'un tableau très précis où chaque intervention est décrite et localisée, avec les différentes sommes et partenaires engagés : 39 opérations sont ainsi listées (cf. tableau p.122 du CPER Nord-Pas-de-Calais 2000-2006).

[3] Cet objectif opérationnel est nettement moins finalisé dans son énonciation, plus général et les opérations ne sont pas toujours localisées. Il n'y a pas de tableau listant les opérations et les montages financiers.

[4] C'est-à-dire que pour certaines liaisons et sur certains tronçons, la création ou l'amélioration d'une desserte ferroviaire peut être programmée simultanément à des investissements routiers (passage en 2 X 2 voies par ex.).

[5] Il est ainsi mentionné dans le paragraphe sur la « *Prise en compte des préoccupations de développement durable* » de l'Objectif Opérationnel 54 [développement des infrastructures routières] : « *Enfin, les infrastructures non concédées concernées sont ouvertes à tous et favorisent l'équité sociale sans être aucunement un obstacle à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes si elles ne sont pas un obstacle aux déplacements non motorisés ou un frein aux transports collectifs. A ces conditions, elles ne peuvent être un obstacle à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, 82 % des hommes vis-à-vis de 50 % des femmes de plus de 18 ans étant titulaires du permis de conduire. S'agissant de ce dernier point, il ne paraît pas possible de caractériser l'impact des interventions.* » (CPER 2000-2006 Nord-Pas-de-Calais – Tome II, p.455)

[6] Cf. Le Moniteur n°5004, « *La région demande à l'Etat de doubler les crédits routiers* », 22/10/1999, p.181.

demande en crédits routiers exprimée simultanément par les élus régionaux. Une certaine distorsion s'observe entre l'orientation générale affichée et la déclinaison du programme d'action "au cas par cas" en objectifs opérationnels précis et budgétisés, sous l'effet des pressions politiques, produites notamment par le jeu imposé des équilibres politiques locaux et par une certaine inertie des pratiques aménagistes et planificatrices.

La situation en Midi-Pyrénées : "L'exception midi-pyrénéenne" en faveur d'un désenclavement routier a été entendue

La part du contrat de Plan 2000-2006 de Midi-Pyrénées consacrée aux transports atteint plus de 41 %. Les investissements routiers représentent à eux seuls plus de 36 % du CPER, auxquels il faut ajouter un effort de presque 150 millions d'€ supplémentaire consenti pour la RN 88 (liaison Toulouse Lyon), sortie du CPER et inscrite hors contrat en tant que grand projet interrégional, suite aux négociations avec l'Etat[1]. A ces montants, s'ajoutent les contributions des collectivités locales, qui effectuent sur ce secteur leurs investissements les plus importants. Le montant total consacré aux infrastructures routières dans le cadre du CPER 2000-2006 s'élève alors à presque un milliard d'€[2] (Cf. Tableau 45). Que l'on s'appuie sur les chiffres du CPER « strict » ou que l'on ajoute les programmes spéciaux, environ 85 % des crédits attribués aux transports, tous partenaires confondus, reviennent à la route. Le rail, inscrit pour la première fois au contrat de Plan, obtient néanmoins la 5ème place des domaines d'actions contractualisés en importance, la Région entendant ainsi initier un rééquilibrage rail-route.

Tableau 45 : Récapitulatif des montants consacrés aux transports - CPER 2000-2006 Midi-Pyrénées

Cf. également le Document d'Orientation Régionale, paragraphe « *Les transports : priorité au rail et a l'intermodalité* », sous paragraphe « *Pour une évolution profonde de la politique régionale dans le domaine des infrastructures routières* » : "*La poursuite d'un programme ambitieux dans le domaine des infrastructures routières impose une augmentation significative de l'effort de l'Etat, dont il convient de rappeler que c'est la compétence. La Région demande à l'Etat de fixer désormais ses taux de financement au seuil minimum de 50 %. Pour sa part, elle mettra au débat ses nouvelles conditions d'intervention financière en proposant de ne plus dépasser, dorénavant, le niveau maximum de 25 %.*" (Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 1999a : 100)

[1] « *Les négociateurs de la Région ont été entendus sur leurs principales revendications. Ainsi l'axe Toulouse-Lyon par la RN 88 est-il inscrit au titre des grands programmes régionaux et interrégionaux.* » www.cr-mip.fr/fr/htm/mission/contrat_presentation.htm

Cf. également Le Moniteur, *La région veut sortir la RN 88 du Contrat avec l'Etat*, 22 octobre 1999

[2] « *Grâce à une dotation de l'Etat de près de 2,5 milliards* [de francs] *et une dotation équivalente de la Région, auxquelles s'ajoute la part des autres collectivités territoriales, c'est près de 6 milliards* [de francs] *de travaux routiers qui seront engagés au cours des sept prochaines années.* » [www.cr-mip.fr/fr/htm/mission/contrat_presentation.htm]

	Total Etat / Région	% du CPER	Total avec contributions des autres partenaires (collectivités…)
Routes CPER "strict"	609,8	**36,5 %**	**796,5**
+ RN 88 (GLAT[1] - volet interrégional Massif Central)			169,8
Train CPER "strict"	82,4	**4,9 %**	**138,1**
+ ligne Béziers - Neussargues (volet interrégional)			11,4
Aéroportuaire	0,6	**0,05 %**	**0,75**
Vélo-routes et Voies vertes	3	**0,2 %**	**3**
Total Transport CPER "strict"	695,8	**41,7 %**	**938,5**
Total Transport avec programmes interrégionaux	849,8		**1119,6**[2]

Source : CPER 2000-2006 Midi-Pyrénées, pp. 3-10 &189-196

Comparaison des deux régions par rapport à la situation nationale

Ces deux exemples indiquent la permanence de la prédominance routière en tant qu'objectif prioritaire des contrats de Plan. Si l'introduction de l'objectif de développement durable s'accompagne de l'affirmation d'autres secteurs d'intervention publique dans le domaine des transports, comme le rail, en revanche, elle ne semble pas réellement en mesure de venir perturber les "habitudes" de programmation routière massive.

Il convient cependant de noter que les deux régions étudiées présentent des CPER fortement routiers par rapport à l'ensemble national[3]. Cette persistance en faveur des investissements routiers interroge les finalités des projets régionaux de développement. Outre le poids des *lobbys* routiers et l'importance de ces questions en terme d'enjeux électoraux pour les élus locaux, cette insistance sur des investissements lourds en faveur de la route ne témoigne-t-elle pas d'un certain "retard de développement" d'ordre culturel, les Régions "plus avancées" privilégiant davantage d'autres leviers de développement ?

D) L'analyse des discours des acteurs en charge de l'intégration du développement durable dans les programmes de planification

Une analyse statistique des discours (champs lexicaux, associations, vocabulaire…) sur le

[1] GLAT : Grande Liaison d'Aménagement du Territoire. La RN 88 doit rejoindre Toulouse à Lyon. C'est un programme spécial inscrit hors Plan au titre des grands programmes régionaux et interrégionaux.

[2] Ce montant ne comprend pas les autoroutes concédées ni le programme spécial A 75 (CPER 2000-2006 MP : 9).

[3] Elles ont particulièrement investi l'objectif routier dans leurs CPER et leurs DOCUP (cet objectif est investi en tant que priorité dans les DOCUP de quinze régions). Elles sont parmi les quatre Régions à avoir une « *convergence positive* » entre CPER et DOCUP sur cette priorité (avec Corse et Basse-Normandie), présentant donc une synergie forte (dotation par habitant pour cet objectif supérieur aux moyennes nationales) (Segesa 2002 : 26-27). Midi-Pyrénées a obtenu la première dotation nationale pour les routes, lors du CIADT du 24 juillet 1999 (cf. Le Moniteur du 22 octobre 1999, *La région veut sortir la RN 88 du Contrat avec l'Etat*). L'étude du positionnement de cet objectif selon l'intensité des dotations montre qu'il se situe au 1er rang du CPER et en seconde place pour le DOCUP pour le Nord-Pas-de-Calais et, pour Midi-Pyrénées, respectivement au 1er et 5ème rang (Leur rang moyen régional est donc respectivement de 1,5 et 3 pour un rang moyen national de 4,5) (Segesa 2000 : 26-27).

développement régional tels qu'ils ressortent des programmes et des documents préparatoires a également été conduite de façon exploratoire sur les deux régions, à l'aide du logiciel ALCESTE. En mettant en lumière plusieurs "*mondes lexicaux*", elle permet de souligner les principales thématiques des CPER étudiés. Elle confirme plusieurs éléments de nos recherches : l'association du développement durable à la thématique de la reconversion et de la reconquête en Nord-Pas-de-Calais, le caractère plus "social" du CPER Nord-Pas-de-Calais que de celui de Midi-Pyrénées, qui a en revanche une dimension interrégionale plus développée, notamment par la politique des massifs, et une attention particulière aux productions agricole de qualité (*cf. Annexe 13*).

Une analyse qualitative a également été menée. En effet, une fois le processus passé, les valeurs, les contenus et les représentations théoriques, techniques et politiques qui ressortent des discours des acteurs régionaux peuvent aussi être considérés comme un contenu produit par l'exercice de planification. Sur la base d'entretiens semi-directifs auprès des principaux acteurs participant à l'intégration de la problématique du développement durable dans les programmes de planification, une analyse de ces discours est réalisée pour la région Nord-Pas-de-Calais, où les efforts d'intégration et de déclinaison des principes du développement durable dans le CPER et les deux DOCUP sont apparus nettement plus poussés qu'en Midi-Pyrénées.

En Nord-Pas-de-Calais, le principal du message régional vis-à-vis du développement durable est bien répercuté par les acteurs interrogés : l'exemplarité régionale d'un passé non-durable entraîne la nécessité, au-delà de la stricte réparation des dégâts, de devenir une région exemplaire en matière de développement durable. Il faut « *passer de la reconquête à l'excellence* ».

Indéniablement, pour eux, la construction d'un développement régional durable en Nord-Pas-de-Calais s'appuie d'une manière centrale sur le *facteur humain*. L'objectif à court terme clairement exprimé est que chacun s'approprie le développement durable, réinterroge ses manières de faire, soit plus ouvert à des idées originales et innovantes.

« *Le développement durable (…) c'est que les gens adoptent une attitude, un mode de pensée qui fasse que, spontanément, ils vont faire...* »
Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000

« (..) *tout ce qu'on aura réussi à intégrer, à insuffler, à faire passer : une sensibilisation de la préfecture et donc de fait, des services de l'Etat, à l'environnement et au développement durable. Il y a une imprégnation palpable, ce n'est pas vain (…).* »
Extrait d'un entretien avec un membre de la DIREN, 11-2000

La *sensibilisation* et l'*apprentissage* sont des objectifs qualitatifs systématiquement poursuivis à court terme, car ils sont vus comme un préalable indispensable, un levier permettant d'induire par la suite des changements plus importants dans les politiques régionales. C'est par exemple un des objectifs prioritaires mis en avant pour l'élaboration d'une grille de critères permettant d'évaluer les politiques régionales au regard du développement durable. Et par extension, derrière les idées de sensibilisation et d'acculturation, est visée assez logiquement *l'idée de responsabilité* du personnel politique, du personnel technique et des institutions face à des situations de non durabilité.

Dans les discours des acteurs, des "*bornes*" apparaissent dans l'acception régionale du

développement durable. Deux mesures sont ainsi évoquées pour se positionner et pour illustrer les gains et les limites de l'essai d'intégration du développement durable dans l'exercice de planification régionale :

- alors que des avancées notoires et concrètes sont visibles avec l'adoption de la *démarche H.Q.E.* pour tous les ouvrages réalisés dans le cadre des programmes de planification régionale (mesure visible et symbolique, porteuse de changement et d'innovation) ;
- inversement, l'inertie et les blocages de l'administration face au changement de ses pratiques sont souvent illustrés par le maintien d'une mesure de *drainage agricole* (pratique ancrée défendue par le *lobby* agricole, politiquement délicate et dont l'aspect négatif est moins net donc plus difficile à remettre en cause) [1].

Cette image d'une ligne entre deux bornes illustre l'appréciation par les acteurs d'un développement durable en construction et donc bien sûr, « *chemin faisant* », en *constante négociation*. C'est donc bien une dynamique d'ensemble jamais achevée, comme le souligne Marie-Christine Blandin : « "Il n'y a pas d'amour heureux" *écrivait Aragon*... "Il n'y a pas de développement durable achevé" *dirons-nous.* » (Blandin, 1999 : 85)

La démarche de développement régional durable apparaît donc clairement en construction, son contenu n'est que partiellement stabilisé. Sa perception par les différents services et au sein des services peut donc être très homogène. Les discours des uns et des autres ne sont pas figés et la conception régionale du développement durable est à voir comme une *idée en formation*.

De ce caractère évolutif, en perpétuel co-construction, du développement régional durable, expérimenté au quotidien dans la pratique par les acteurs locaux, jamais stabilisé, il en ressort une certaine exigence : n'étant jamais achevé, les acquis de la démarche ne sont jamais définitifs[2].

S'il semble émerger une culture régionale du développement durable à travers les discours du personnel liés à ces questions, la compréhension régionale, loin d'être monolithique, apparaît en débat et suscite des regards critiques, parfois perplexes et désabusés, parfois plus exigeants. L'appropriation réelle de la problématique, une forte conviction de l'urgence d'un changement de modèle de développement pour certains, un profond désenchantement par rapport aux orientations des actions auxquelles ils participent pour d'autres, sont autant d'éléments suscitant une lecture critique des écarts entre les discours et leurs mises en œuvre. A propos de l'intégration du développement durable dans le CPER et les deux DOCUP, certains parleront de « *vernis vert* ». Un fonctionnaire du SGAR juge que le projet de développement régional correspond à « *une fuite en avant sur les tendances du passé* ». Pour un membre de la DPE, la logique à l'œuvre, plutôt que de

[1] Cette mesure n'est présente que dans le DOCUP objectif 1 : Axe 1 Soutien et relance de l'activité économique, Sous-Axe 2 : développement agricole et agro-alimentaire, Mesure 7 : Développement durable des exploitations agricoles (FEOGA), Action 5 : amélioration des structures d'exploitation : aménagements fonciers, drainage

[2] Par exemple, certains acteurs expriment une exigence vis-à-vis des lycées HQE, symboles de la politique régionale en matière de développement durable, qui doivent continuer dans leur fonctionnement à évoluer et à innover, en intégrant la participation (élèves, parents…), la diffusion et le partage d'expériences, etc.

représenter une réelle production d'un développement durable, correspond davantage à une « *succession de compromis* » où plusieurs modèles de croissance se télescopent, avec l'introduction d'une dimension supplémentaire.

Ces doutes émis sur l'opérationalité du développement durable dans le CPER et les écarts constatés entre le discours et la mise en œuvre dans les politiques sont articulés avec les limites d'une action régionale : celle-ci est comprise dans un cadre plus large et dans un modèle de croissance plus large qu'on ne peut changer uniquement par une action au niveau régional.

> « *Comment opérer des mutations au niveau régional, alors que la région est comprise dans un cadre plus large, et donc dans un modèle de croissance plus large ? Cela pose la question de l'agir en politique.. (…) On peut avoir des doutes quant au fait qu'on installe de réelles politiques de développement durable sans qu'il y ait mise en œuvre de nouveaux modèles de croissance. Et cette installation de nouveaux modèles de croissance ne peut pas se faire seule par la Région, il y a une multiplicité des acteurs et il y a nécessité d'associer les niveaux national et européen.* »
>
> Extrait d'un entretien avec un membre de la D.P.E., novembre 2000

Ces limites constatées par le personnel administratif en charge de ces questions sont bien évidemment également soulignées par les élus verts s'étant investis sur cette problématique. L'articulation avec "l'extérieur" d'un modèle de développement durable "localisé" posent des questions physiques et économiques aussi bien que politiques et sociales, dont une très large part ne peut être résolue séparément[1]. C'est alors d'une « *forme de révolution culturelle* » dont il est question.

> Par rapport à l'expérience de la présidence verte du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais de 1992 à 1998, Marie-Christine Blandin écrit : « *Bien sûr, tout ne pouvait être fait et l'action régionale était limitée par son budget, la durée de la mandature, le champ de ses compétences. (…) Nous avons aussi appris la lenteur, en cohabitation avec d'anciennes politiques, avec les freins de l'Etat, avec la difficulté d'articuler les compétences des autres collectivités drapées dans leur « quant à soi » frileux.* » (Blandin, 1999 : 79)
>
> « *Changement des comportements, changement de méthode : le développement durable amène à engager une forme de révolution culturelle particulièrement difficile au regard des systèmes mis en place, des inerties diverses, des résistances et des limites d'une société où, encore beaucoup trop souvent, la régulation se base sur la loi du marché et ses logiques marchandes de court terme.* »
>
> Extrait de la conclusion du rapport « Vers le développement durable » rédigé par Jean-François Caron (CR NPdC, 2000 : 18)

Enfin, il est intéressant d'observer comment les acteurs en charge des questions d'intégration du développement durable dans les programmes de planification jugent *le niveau de compréhension et d'apprentissage de l'ensemble du personnel régional.* Il y a bien sûr autant de conceptions spécifiques que d'individus. Cependant, de l'avis des personnes interrogées, trois principaux biais de compréhension peuvent être identifiés :

1. *la réduction à une dimension* (le plus souvent l'environnement). La dérive la plus avérée est celle de *la réduction du développement durable à l'environnement.* C'est certes une composante principale, puisque c'est sur elle que pèse le plus de risques d'irréversibilité, mais c'est aussi celle dont le plus de personnes ont conscience et donc pour laquelle il est déployé le plus d'efforts explicatifs (notamment par les services en charge de l'environnement). Cette position est particulièrement délicate pour les représentants de l'administration de l'environnement, "pris entre deux

[1] « *Il n'y a pas de développement durable qui s'arrêterait à nos frontières. Notre interdépendance planétaire, environnementale, sociale, économique exige la quête commune de solutions éthiques.* » (Blandin, 1999 : 84)

feux" en quelque sorte[1]. Cependant, la réduction du développement durable à l'environnement n'est qu'une des dérives de réduction du développement durable à une unique dimension, *d'autres réductions à d'autres dimensions du développement durable comme l'emploi ou l'équité sociale* sont aussi signalées par les acteurs.

> « *(…) des gens font une action en matière d'équité sociale et ils disent que puisqu'ils font de l'équité sociale et que l'équité sociale, c'est une dimension du développement durable, ils font du développement durable.* »
> Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000

2. *la conception « additive » du développement durable* : un programme d'action cumulant des actions dans « *les trois dimensions développement durable* » (économique, social et environnemental), quelles que soient les interrelations et les articulations entre ces dimensions, est alors considéré comme s'inscrivant dans le développement durable. Or il ne suffit pas d'avoir un axe économie, un axe équité sociale et un axe environnement (découpage fréquent des CPER) pour faire du développement durable.

> « *(…) on mène des actions dans 3 dimensions qui sont forcément les dimensions de l'action publique et alors on considère qu'on fait du développement durable. (…) le niveau développement durable, ce n'est pas une compensation globale, c'est une vigilance dans le détail.* » Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000

3. *la mauvaise compréhension littérale* par rapport à la formulation même de la problématique. Pour certains, avoir une action inscrite dans la durée suffit pour la rendre "durable", réduisant le développement durable à la seule pérennité du développement.

> « *Il y a aussi des gens, quand on leur dit développement durable, qui comprennent durabilité de leur action dans le temps, pérennité de leur action.* » Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000

Le problème soulevé ici rejoint bien évidemment la question de la traduction du concept de l'anglais « *sustainable development* » au français « développement durable » par rapport à d'autres termes avancés tels que développement soutenable ou développement viable[2]. En France, si c'est bien l'expression « développement durable » qui se généralise dans l'usage, force est de constater que ce problème de traduction peu appropriée perdure.

---

[1] *Cf. plus haut Section I. A. 3. Les forces en présence lors de la contractualisation : aperçu du jeu d'acteurs*

[2] « *Le terme d'origine est* sustainable development*, expression anglaise qui a connu diverses traductions. En effet, ont été popularisées les expressions de* développement durable *-qui insiste sur l'idée de pérennité du développement-,* développement soutenable *–traduction littérale du terme d'origine-, mais aussi* développement viable*, notamment au Canada, ou plus rarement* développement approprié *ou* développement compatible*, qui insistent quant à elles sur la conformité du développement à la structure socio-économique d'accueil. Un autre terme a aussi refait surface : le terme d'*écodéveloppement *qui était apparu au début des années 70 et a connu un regain d'intérêt à la faveur de la problématique actuelle du développement soutenable. A quelques connotations près, ce différentes expressions sont très proches.* » Bertrand ZUINDEAU, « Le développement durable : les concepts généraux », journées de formation du 11 mai 1999 organisée par la Préfecture de Région Nord-Pas-de-Calais pour la prise en compte du développement durable dans les prochains programmes européens et contrat de Plan

Conclusion de la section II

Une interactivité entre procédures et entre contractants

Au niveau du contenu de la planification régionale contractualisée, il s'observe certains *partages des compétences* entre contractants (répartition des priorités suivant les échelons), des *passages de relais* entre contractants sur certains domaines (d'une génération de CPER à l'autre), et des *effets leviers* sur certains investissements entre programmes.

Les *profils des programmes* des deux régions varient naturellement en fonction de caractéristiques régionales majeures (agriculture en Midi-Pyrénées, secteur social en Nord-Pas-de-Calais par exemple) avec de nombreux *points communs invariants*. Dans les deux régions, l'environnement apparaît bien doté. Pour la route, malgré des caractéristiques géographiques très variées (en termes de superficie, de densité de population et de voies de communication…), des investissements très importants perdurent, dans des proportions supérieures aux moyennes nationales.

Plusieurs remarques concernant les traductions régionales particulières de la problématique du développement durable peuvent être effectuées.

Tableau 46 : Essai de caractérisation des déclinaisons de la durabilité à partir des stratégies régionales

	MIDI-PYRENEES	NORD-PAS-DE-CALAIS
Traduction	*** organisé autour de l'idée de qualité des territoires, notamment ruraux**	*** modèle de « *reconversion durable* »**
Type de conception	*** conception "*cumulative*" sur la base d'initiatives infra- ou inter-régionales**	*** conception régionale forte et explicitée**
Portage	*** portage politique moins fort, animation déléguée à une structure para-régionale**	*** portage par des élus régionaux, animation par des services du Conseil régional**
Terrains de mise en œuvre	*** appui sur des politiques territoriales exemplaires**	*** importance accordée aux espaces dégradés à « *reconquérir* »**

Analyse des stratégies régionales : différentes compréhensions et différentes formes d'inscription au sein du SAR

Deux visions différentes du développement durable régional peuvent être identifiées à l'issue de l'analyse des stratégies régionales (cf. Tableau 46). En Nord-Pas-de-Calais, un large part des efforts d'intégration du développement durable dans l'action régionale concerne directement le contrat de Plan et les DOCUP. Ces travaux sont effectués à ce

titre au sein des services du Conseil régional. En revanche, en Midi-Pyrénées, les efforts dans ce sens semblent essentiellement se dérouler parallèlement à l'élaboration du CPER et du DOCUP. Ils sont réalisés par une Agence déléguée du Conseil régional (l'ARPE) et reposent davantage sur la mobilisation des acteurs des territoires subrégionaux.

Conformément aux acceptions régionales du développement durable, les stratégies régionales amènent à privilégier des espaces différents entre les deux régions étudiées (cf. Tableau 46). Ainsi, en Nord-Pas-de-Calais, où le modèle de la "*reconversion durable*" est basé sur la réparation et la reconquête de la qualité des territoires, l'attention est d'abord portée sur les espaces défavorisés, "en crise", "à reconquérir", en premier lieu desquels les territoires formant l'ancien bassin minier.

Inversement, en Midi-Pyrénées, avec un modèle basé sur l'image de qualité, sur le caractère rural et préservé des territoires (*image rurale articulée autour de la qualité* environnementale, patrimoniale, agricole…), les terrains d'expérimentations de la durabilité sont déjà dotés d'un capital environnemental important (PNR, sites remarquables comme la vallée du Lot, de la Dordogne, le Canal du Midi…).

Un partage des tâches entre survivre ensemble et mieux vivre ensemble, particulièrement au sein des politiques environnementales

Si les conceptions régionales de la durabilité apparaissent dans les deux régions majoritairement articulées aux *préoccupations environnementales* ; les interventions associées à l'environnement sont variables. Et le domaine de l'environnement est conçu d'une manière duale, *entre réparation et innovation*, selon des proportions différentes entre les deux régions, en fonction des enjeux écologiques particuliers de chaque région (dégradé *vs* préservé). Ce partage de l'action environnementale peut rejoindre la distinction proposée par Jacques Theys au sein de la problématique du développement durable, entre les actions visant à "*survivre ensemble*" et celles œuvrant au "*mieux vivre ensemble*" (Theys, 2000a) (*cf. Chapitre 1*). Et cette distinction correspond également à une certaine *répartition des tâches entre l'Etat et les Régions* :

- l'Etat, centré sur ses fonctions régaliennes, assurant la solidarité, l'unité et la sécurité nationale, s'attache prioritairement à ce qui a trait au "*survivre ensemble*" (rattrapage, réparation, gestion des risques, dépollution, requalification, etc.) ;
- la Région, jeune collectivité sans compétence environnementale lourde, s'investit majoritairement sur le "*mieux vivre ensemble*" (préservation et mise en valeur du cadre de vie et de la qualité des milieux, excellence environnementale, etc.).

Les piliers économiques des stratégies régionales de développement durable

Par rapport au volet économique du développement durable, plusieurs secteurs apparaissent comme pouvant être des piliers économiques des stratégies régionales de développement durable :

- Dans les deux régions étudiées, le tourisme est présenté comme un pilier économique d'une politique naissante de développement régional durable. Le développement de l'*activité touristique* doit s'appuyer sur la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel.

- L'amélioration des processus de production, *via* l'*aide aux entreprises* (éco-efficacité, management environnemental), est aidée dans les deux régions. Elle doit permettre de réduire les pollutions et la consommation d'énergie et de ressources. D'autre part, elle doit améliorer la compétitivité des entreprises régionales et les aider à anticiper ou à appliquer les réglementations en matière d'environnement.

- L'activité agricole est également concernée, avec le soutien aux productions de qualité et aux filières de terroirs (particulièrement en Midi-Pyrénées). L'agriculture doit permettre dans ce sens la préservation de l'espace rural, l'amélioration des pratiques et des productions et le renforcement des filières territoriales de production spécifiques.

- Le développement du secteur d'*activités économiques liées à l'environnement* (technologies de dépollution, de recyclage, de traitement des déchets, recherche…) est également soutenu (particulièrement en Nord-Pas-de-Calais). Dans le même sens, la création et le maintien d'*emplois verts* sont visés (comme le dispositif des écogardes en Nord-Pas-de-Calais). Le développement de technologies et de compétences particulières en matière d'environnement est perçu comme un atout régional à développer.

- Enfin, l'environnement est de plus en plus perçu comme une ressource du développement économique, notamment comme facteur d'attractivité pour les entreprises de haute technologie ou pour répondre au "besoin de nature" d'une part croissante de la population.

Pour finir, notons que l'appropriation régionale de cette problématique peut également représenter en elle-même une ressource en terme d'image pour le territoire régional. Elle peut alors servir une communication régionale autour d'une image attractive de dynamisme et de qualité des territoires, en étant mobilisée en tant qu'élément de "*marketing territorial*".

Un discours en construction, une appropriation exigeante

L'analyse des discours des acteurs impliqués dans les démarches d'intégration du développement durable dans les actions régionales montre un discours en construction, qui n'est pas définitivement stabilisé. Le facteur humain apparaît central dans ce mouvement et le nécessaire apprentissage par le personnel est indispensable. Des formes d'appropriation poussée de la problématique du développement durable par les acteurs s'observent. Elles peuvent déboucher sur un regard critique et exigeant vis-à-vis des actions régionales.

Le recours à l'évaluation comme voie privilégiée de déclinaison opérationnelle

Enfin, une des principales voies utilisées pour décliner opérationnellement le développement durable dans les politiques régionales apparaît être l'investissement dans les dispositifs d'évaluation.

Le recours aux systèmes de mesures et aux dispositifs d'évaluation (indicateurs de développement durable…) se retrouve en effet dans les deux régions comme la voie favorisée pour faire converger l'ensemble des choix et des actions dans le sens du développement durable. C'est donc le principal vecteur identifiable pour décliner opérationnellement le développement durable dans les politiques régionales. Cet investissement dans les outils d'évaluation est étudié dans la section suivante.

SECTION III. ANALYSE A PARTIR DES SYSTEMES D'EVALUATION

Après les analyses du déroulement de la contractualisation et des contenus des stratégies et des programmes de développement régional produits, l'analyse des systèmes d'évaluation mis en place pour piloter ces programmes doit permettre de préciser et compléter la compréhension et les formes d'intégration du développement durable par le SAR, en précisant les conceptions, dimensions et secteurs associés à cette problématique et les modalités d'appropriation et de traduction de la durabilité par les niveaux techniques.

Il ressort des analyses précédentes que la "scène" offerte par l'évaluation recueille une large part des activités de déclinaison opérationnelle du développement durable par les niveaux techniques sous forme d'objectifs de résultats, de critères et d'indicateurs de développement durable. Les activités autour de l'évaluation apparaissent alors comme une scène centrale de la médiation entre les discours politiques et la mise en œuvre pratiques des mesures. C'est essentiellement par ce biais que s'effectue la traduction technique des orientations stratégiques avancées en objectifs d'actions mesurables.

Par leur nature hybride, les systèmes d'évaluation (s'appuyant tout à la fois sur les niveaux politiques et techniques) apparaissent bien comme un *espace de médiation et de traduction* de la durabilité. Dans la perspective du développement durable, l'évaluation est en effet sans cesse avancée comme un outil permettant la mise en œuvre concrète de ce développement[1]. Et cette association entre évaluation et développement peut remonter à la naissance même du concept de développement après-guerre, avec les pratiques de *Rationalisation des Choix Budgétaires* (RCB), comme le remarque Massimo de Marchi (de Marchi, 2003). Au niveau régional, l'évaluation est présentée comme un des outils principaux pour la mise en œuvre du développement durable et elle apparaît bien comme un *lieu d'émergence* majeur d'une compréhension régionale de la durabilité.

Dans les deux situations régionales observées, par des biais et sous l'effet d'impulsions de natures variées, une part importante des efforts d'intégration de la problématique du développement durable est investie dans des réflexions sur les systèmes d'évaluation. Cette section s'attache donc à comprendre les dispositifs mis en place et leur influences éventuelles sur la conception des programmes, sur la formulation des stratégies de développement régional et sur l'acculturation du personnel administratif et politique.

Les analyses développées dans cette section s'appuient sur la conduite d'entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs en charge de l'évaluation et du suivi des programmes, complétée d'une analyse documentaire (dispositifs d'évaluation, documents de travail, version intermédiaire, rapports de consultants, rapports d'évaluation…).

Les dispositifs d'évaluation spécifiquement développés dans le cadre du suivi du contrat

[1] Principe n°17 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Nations Unies, juin 1992

de Plan et des programmes européens sont particulièrement étudiés en Nord-Pas-de-Calais (**A.**). C'est en effet dans cette région que les investissements méthodologiques et les innovations en matière d'évaluation environnementale et d'évaluation au regard du développement durable effectués au sein du CPER et des DOCUP sont les plus importants. En Midi-Pyrénées, si une telle activité à l'occasion de la préparation du CPER et du DCOUP ne s'observe pas, il y a en revanche plusieurs expériences régionales se succédant dans ce sens qui, bien que non directement intégrées au sein de la contractualisation de la planification, constituent un terrain d'étude particulièrement riche pour appréhender la compréhension régionale de la durabilité (**B.**).

A) L'évaluation et le développement durable en Nord-Pas-de-Calais : un « creuset technique » partagé au sein des contrats de Plan propice à une acculturation plus large

A. 1. Historique de l'évaluation en Nord-pas-de-Calais

En Nord-Pas-de-Calais, la démarche d'évaluation, forte d'une dizaine d'années d'expériences a été conçue dès le début par le Conseil Régional comme un outil de maîtrise et de pilotage de ses politiques. En 1995, l'évaluation a été développée au sein des institutions régionales dans trois directions : en commande interne pour les politiques du Conseil régional, dans le cadre de l'évaluation du CPER et dans le cadre de l'évaluation des Fonds européens (Lorens & Horaist, 1998 : 451). Un solide pôle de compétences en matière d'évaluation se constitue au sein de la Région[1], d'emblée conçu « *comme une partie intégrante de la planification* » et, à ce titre, installé au sein de la *Direction du Plan et de l'Evaluation* (Horaist, 1999 : 8).

Le développement de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais n'obéit pas seulement à des impératifs techniques et doit être rapproché du contexte politique de l'époque, c'est à dire dans le cadre particulier de la présidence verte du Conseil régional. L'évaluation peut permettre aux verts de légitimer et crédibiliser leur action au sein du Conseil régional. Elle peut également les aider à se construire un bilan en termes de politiques publiques à présenter pour les élections de 1998, expérience inédite pour les élus régionaux de ce parti, comme le note Bruno Villalba, chercheur en sciences politiques à l'université de Lille et spécialiste des mouvements écologistes. « *Dans le cadre de la campagne électorale pour les élections régionales de 1998, la thématique du bilan devient un argument électoral nouveau pour les Verts. Il leur est possible de jouer sur cette notion pour la première fois de leur histoire politique locale. C'est la première fois où ils peuvent invoquer des politiques publiques qui résultent de leur choix. L'évaluation des politiques publiques n'est pas chose aisée !* » (Villalba, 1997 : 328)

Dès son commencement et du fait de la configuration politique de l'époque (présidence verte du Conseil Régional), l'environnement a donc été placé comme un champ prioritaire d'investigation : un des buts assignés à l'évaluation dès sa naissance est bien de permettre une meilleure connaissance des impacts environnementaux des différentes politiques

[1] Voir notamment à ce sujet l'étude de cas consacré au Nord-Pas-de-Calais dans (Warin, 1999).

régionales.

Au milieu des années 90, à peu près rien n'existait en ce qui concerne l'appréhension des impacts environnementaux des politiques, plans et programmes, les seules pratiques existantes alors concernaient l'évaluation des impacts environnementaux de certains projets[1]. Les premiers travaux seront donc naturellement d'ordre méthodologique. Ils seront initiés dans le cadre de la procédure d'évaluation des contrats de Plan se mettant en place à la même période[2]. La démarche d'évaluation environnementale stratégique (c'est à dire appliquée aux politiques, plans et programmes) débute donc en Nord-Pas-de-Calais dans le cadre du suivi du CPER 1994-1998 : dès 1996, une commission spécifique dédiée à ces questions est mise en place, rassemblant les services stratégiques en charge du pilotage de l'ensemble des programmes et les administrations responsables de l'environnement, du côté de l'Etat (SGAR et DIREN) comme du côté de la Région (DPE et DEED). Ce faisant, la Région fait figure de pionnière dans ce domaine, aucune autre Région ne s'investissant alors réellement dans ce domaine (Bertrand, 1999 ; 2000).

Les deux années suivantes (1997-1998) seront consacrées à l'élaboration d'une méthodologie pilote : un éclairage technique est commandité au bureau d'études BIPE-BCEOM en vue de réfléchir à la faisabilité d'une évaluation environnementale *ex post* du CPER 1994-1998. Etant donné l'absence de travaux dans ce domaine, c'est un vaste chantier qui est ouvert. Au final, seront produits une cartographie des sensibilités écologiques du territoire régional et un balayage de l'ensemble des mesures du CPER selon un classement d'incidence sur l'environnement (sans effet / à faible effet / à fort effet) (Bceom-Bipe Conseil, 1998 ; 1999). Le croisement de ces deux types de données aboutira à trier les mesures potentiellement à fort impact sur l'environnement, pour lesquelles une évaluation environnementale plus poussée serait nécessaire. Cette première méthodologie, inspirée des méthodes d'*Etude d'Impacts sur l'Environnement des projets*, proposait une démarche exhaustive et rigoureuse. Mais, de ce fait même, elle est rapidement apparue inapplicable dans la pratique. Trop compliquée et non généralisable, il lui a été reproché d'être une "*usine à gaz*"[3].

Au niveau des services, la démarche exploratoire d'évaluation environnementale des impacts du CPER à travers le comité de pilotage du 3ème CPER apparaît *a posteriori*

---

[1] Dans le cadre législatif des Etudes de l'Impact sur l'Environnement de certains projets prescrites par la loi (Etude d'Impact sur l'environnement -EIE- en vigueur en France depuis 1976 et en Europe depuis 1985).

[2] Suite aux deux circulaires de 1993 préconisant d'une part la mise en place de dispositifs régionaux d'évaluation des CPER et d'autre part le développement de l'évaluation des impacts environnementaux de ces programmes. (*cf. chapitre 3, Section III.*)

[3] « *La méthode d'évaluation environnementale (...) propose un cheminement scientifique rigoureux. Basé sur la définition de ce qu'est un impact (effet × sensibilité du territoire), ce cheminement s'attache à définir : dans un premier temps les effets des mesures ; dans un second temps la sensibilité du territoire Nord - Pas de Calais ; enfin à croiser effet et sensibilité pour aboutir à un niveau d'impact. C'est ce qui permet de transposer les effets, potentiels ou constatés, d'une mesure, sur une échelle de valeur qui prend en compte, précisément, la sensibilité du territoire* » *in* p.119, Etudes pour une Région n°4, novembre 1999, Région Nord-Pas-de-Calais
Un des reproches qui lui est notamment attribué est la complexité à définir la sensibilité des territoires. Cependant, les critiques émises ne s'adressent pas tant à la méthode qu'à la réelle complexité du problème auquel cette étude envisageait de répondre : à savoir mesurer l'ensemble des impacts environnementaux de toutes les mesures contractualisées…

décisive pour la suite. Elle constitue le *creuset technique* d'une réflexion commune ente l'Etat et la Région, en réunissant les services en charge de la coordination stratégique et de l'environnement de l'Etat et de la Région au sein d'un groupe thématique unique[1]. Si la méthode complexe produite lors de cette première démarche exploratoire ne sera pas directement reprise par la suite, son principal acquis est d'avoir fait travailler ensemble les différents acteurs concernés et permis ainsi « *que l'idée fasse son chemin* »[2]. Cette démarche constitue donc un préalable indispensable, sorte de "rampe de lancement" permettant d'entamer efficacement une démarche évaluative au regard du développement durable[3].

A. 2. La préparation de l'évaluation des CPER 2000-2006 du côté de la Région… vers la méta-évaluation ?

Cette dynamique axée autour de l'évaluation environnementale va s'élargir dans la perspective du développement durable, à l'occasion de la préparation du CPER 2000-2006. En amont de la préparation du contrat de Plan, le Conseil régional, *via* sa *Direction du Plan et de l'Evaluation* (DPE), commanditera au bureau d'études *Corinne Blanchet Conseils*[4] une mission de formation à l'évaluation et aux indicateurs de développement durable. Ce travail s'accomplira en trois temps :

I. une formation active de l'ensemble des directions du Conseil Régional sur le développement durable autour d'ateliers interservices ;
II. une fois une base sémantique conjointement définie, l'élaboration avec les responsables de chaque politique régionale de référentiels d'évaluation et de critères de développement durable appropriés ;
III. et enfin, un travail plus poussé d'application des méthodes d'évaluation mises au point sur quelques politiques régionales, avec les services et leurs partenaires.

Ces travaux aboutiront notamment à l'élaboration d'une grille de 30 critères d'analyse des politiques régionales par rapport au développement durable, chaque critère étant accompagné d'une dizaine de questions. Après tests, ces questions seront allégées et simplifiées pour que la grille reste maniable et utilisable[5]. Le tableau suivant présente la liste des 30 indicateurs de cette grille telle qu'elle était arrêtée en 2001 (cf. Tableau 47).

---

[1] Le "carré d'origine" est ainsi composé de membres de la DIREN (Lagauterie et Petit, puis Brillet), du SGAR (Bour-Desprez), de la DPE (Horaist puis Etasse) et de la DEED (Villain). Il sera par la suite élargi à la DRIRE, la DRE, la Banque de France et à des personnalités représentant le monde associatif (Delelis, ancienne présidente de la fédération Nord Nature).

[2] Extrait d'un entretien avec un membre de la DPE, novembre 2000

[3] Lors de l'avant dernière réunion du groupe thématique en charge de l'évaluation environnementale du 3ème CPER, il sera envisagé « *de lier cet exercice à une évaluation élargie, dans une perspective de développement durable* ». Pour le détail des réunions du groupe thématique, se reporter à l'annexe 2, pp.148-151, Etudes pour une Région n°4, novembre 1999, Région Nord-Pas-de-Calais

[4] Corinne Blanchet, ingénieur ENSTA (*Ecole Nationale Supérieure des Techniques Avancées*), dirige une entreprise de conseil stratégique en matière de développement durable (ABCD Durable) depuis 1998.

[5] Pour une présentation complète de cette méthode, cf. Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 2004.

Tableau 47 : Les 30 critères de la grille d'analyse de la cohérence des politiques régionales avec le développement durable - Conseil régional Nord-Pas-de-Calais -

SATISFACTION DES BESOINS HUMAINS
1-Amélioration de la qualité des services et équipements
2-Rendre accessibles pour tous les services et équipements
3-Responsabilité et autonomie des personnes
4-Augmentation de la solidarité sociale chez les publics cibles
5-Qualification et insertion professionnelle et sociale des personnes
6-Diversification des activités socio-culturelles
7-Prise en compte de la solidarité spatiale
8-Prise en compte du long terme
9-Lutte contre la pauvreté
10-Prise en compte des coûts sociaux

GESTION DE L'ENVIRONNEMENT
11-Maîtrise des ressources non renouvelables
12-Limitation des pollutions et nuisances
13-Valorisation des richesses naturelles et de la biodiversité
14-Maîtrise de la diffusion urbaine
15-Développement de technologies propres et sobres, et /ou de produits labellisés
16-Observation des phénomènes et anticipation
17-Prise en compte des coûts environnementaux

DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
18-Amélioration de la production économique et meilleure répartition de la plus-value
19-Renforcement de la richesse en emplois
20-Développement d'entreprises citoyennes
21-Emergence et développement d'initiatives d'économie alternative
22-Diversification des activités économiques
23-Recherche d'une meilleure maîtrise des dépenses

PARTICIPATION / GOUVERNANCE
24-Participation des citoyens et prise en compte de leurs apports
25-Mise en place de diagnostics préalables à l'action
26-Echanges d'expériences entre les acteurs et mise en commun des connaissances
27-Synergie des moyens avec les acteurs et non concurrence des actions
28-Qualification des partenaires et pérennisation des partenariats
29-Prise en compte de l'ensemble des compétences internes à la région (transversalité) en phase de programmation, de mise en œuvre, de suivi…
30-Mise en œuvre de l'évaluation et prise en compte des résultats

Source : Direction du Plan et de l'Evaluation, Conseil régional Nord - Pas de Calais, avril 2001

La dynamique initiée autour de l'évaluation et du développement durable aboutira à la rédaction par chaque direction d'un *référentiel des objectifs* à atteindre pour chaque politique. Pour chacun des 62 « *Objectifs opérationnels* » du contrat de Plan, des *indicateurs de résultats attendus* seront mis au point ainsi qu'une série d'indicateurs retenus pour l'évaluation (récapitulés dans la *Convention générale d'exécution, de suivi et d'évaluation* -tome II du CPER, annexe technique d'application-). Est également associé à chaque objectif opérationnel un

paragraphe précisant les modalités de « *Prise en compte des préoccupations de développement durable* » et des critères de nature environnementale se trouvent parmi les critères de sélection des projets.

La complexité des actions à analyser aboutira à un *essai de prise en compte du développement durable au niveau de chaque mesure*, mais pas à la mise en cohérence du programme en entier, qui aurait exigé des croisements entre mesures de domaines d'actions différents. Il y a donc un essai d'intégration des préoccupations de durabilité dans le détail des mesures, sans que l'on puisse encore parler d'une harmonisation globale des programmes : une durabilité ponctuelle sans une « soutenabilité » d'ensemble, en quelque sorte...

Le retour vers la population n'est que peu évoqué et se limite à de l'information mêlée de bilan politique. Il était prévu la production d'un rapport annuel sur les résultats des évaluations des politiques régionales au regard du développement durable. Au final, un bilan des démarches entreprises sur le plan méthodologique, illustrée de plusieurs résultats, sera publié en 2004 (CR NPdC, 2004). S'il ne se matérialise pas aux yeux de la population, le discours régional sur le développement durable peut risquer de s'affaiblir en demeurant perçu comme une "affaire de spécialistes".

Malgré cela, la dynamique en œuvre du côté du Conseil Régional apparaît solide, malgré un équilibre politique moins directement avantageux que le précédent (toujours une majorité de gauche plurielle mais avec une présidence passée des écologistes aux socialistes en 1998). C'est une démarche en profondeur qui bénéficie de sa propre inertie : le travail sur les méthodes, l'implication et la sensibilisation du personnel, sont autant de facteurs qui permettent d'envisager de réels changements.

La réflexion menée en interne a été poursuivie jusqu'à analyser la représentativité du système d'évaluation mis en place pour le pilotage du contrat de Plan au regard des trente critères composant la « *grille d'analyse de la cohérence des politiques régionales avec le développement durable* » (cf. Tableau 47 ci-dessus). Ainsi, l'ensemble des indicateurs de développement durable intégrés au CPER ont été associés aux critères de développement durable de la grille auquel ils se rapportaient le mieux[1]. Il ressort ainsi qu'environ un tiers des indicateurs de développement durable du CPER renvoie à la *gestion de l'environnement*, qui est ainsi le domaine le mieux représenté. Un quart des indicateurs de développement durable couvre la *satisfaction des besoins humains*, tandis que le *développement économique* et la *parité* rassemble chacun environ un sixième des indicateurs de développement durable. Enfin, une très faible part de ces indicateurs est consacré à mesurer les avancées dans le domaine de la *participation* et de la *gouvernance.* Au final, *l'environnement* apparaît sans surprise sur-représenté, *la parité* bénéficie d'une représentativité importante au sein du dispositif[2] alors que le champ de *la participation et la gouvernance* apparaît très faiblement abordé.

[1] Travaux menés en interne en 2001 à la Direction du Plan et de l'Evaluation de la Région Nord-Pas-de-Calais.

[2] Au point de constituer un champ à part entière, alors que ce thème ne correspond initialement qu'à un seul critère de développement durable de la grille du Conseil Régional, rangé dans la dimension « *Satisfaction des besoins humains* ».

L'analyse a également été élargie à l'ensemble des indicateurs intégrés au contrat de Plan, qu'ils soient de résultats ou de développement durable. De ce travail, il ressort une vision plus équilibrée du système d'évaluation au regard du développement durable :

- 41 % des indicateurs se rapportent à la *satisfaction des besoins humains* (couvrant très majoritairement les points suivants : amélioration des services, accessibilité des services et renforcement de la qualification et de l'insertion des services) ;
- 24 % à la *gestion de l'environnement* (et plus particulièrement : limitation des pollutions et des nuisances, développement des technologies propres et prise en compte des coûts environnementaux) ;
- 19 % au *développement économique* (centrés très majoritairement sur le renforcement de la richesse en emplois) ;
- enfin 8 % des indicateurs de résultats et de développement durable concernent l'objectif de *parité* et 8 autres % sont dédiés aux questions de *participation* et de *gouvernance*.

La sous-représentation manifeste de la dimension *participation et gouvernance* dans les dispositifs mis en œuvre interroge. Elle peut cependant minimalement s'expliquer par deux points essentiels :

- d'une part, le CPER est un outil complexe et peu lisible, son fonctionnement et sa technicité rendent très difficiles toutes tentatives d'y intégrer des modalités de participation effective ;
- d'autre part, la participation et la gouvernance, si elles sont deux impératifs incontournables des nouvelles orientations de l'action publique, sont également des pratiques essentiellement à construire selon des modalités qui restent largement en débat.

Ces obstacles comme ces incertitudes participent bien évidemment aux difficultés pour mesurer et rendre compte des avancées dans ces domaines.

La dynamique autour de l'évaluation animée par le Conseil régional a associé très tôt les services de l'Etat et s'est particulièrement concrétisée lors de la préparation du CPER 2000-2006 et des DOCUP au titre des objectifs 1 et 2.

A. 3. Evaluation et développement durable du côté de l'Etat en région lors de la préparation des DOCUP

Au niveau des services régionaux de l'Etat, c'est au sein du SGAR que s'effectue durant l'automne 1999 le travail d'anticipation et d'intégration théorique de l'impératif de développement durable. Un système d'évaluation au regard du développement durable est construit, à l'aide du même bureau d'études (*Blanchet Conseils*) que celui déjà investi sur cette tâche au sein du Conseil Régional. Cette évaluation *ex ante*, du fait de sa nouveauté, a plutôt été une démarche d'aide aux services afin de rédiger les mesures dans une optique de développement durable plutôt qu'une réelle évaluation[1]. Les objectifs opérationnels des

[1] Mission d'accompagnement des services par un appui technique réalisée par les cabinets BLANCHET Conseil et ADAGE Environnement, en vue de la formulation de la prise en compte du développement durable dans les

programmes à venir ont été examinés au regard des préoccupations liées au développement durable, en focalisant sur les aspects privilégiés par la Commission européenne : l'emploi, l'environnement et l'égalité des chances. Cette "lecture" du projet de DOCUP témoigne d'un réel effort de réflexion autour de la prise en compte du développement durable dans la programmation régionale, domaine encore vierge à cette période. Dix-sept réunions se succéderont avec les services pour animer et affiner ce premier travail. Cependant, par manque de temps, par défaut d'un soutien suffisamment robuste du commanditaire et également par une implication insuffisante de nombre de directions régionales, ce travail n'aboutira pas complètement et ne sera que partiellement intégré au projet de DOCUP Objectif 1.

Parallèlement à ces travaux sur le développement durable au sein du SGAR, la DIREN effectuera une évaluation environnementale préalable, après avoir effectué un diagnostic environnemental sur la zone éligible à l'objectif 1, conformément aux demandes réglementaires. Après le refus par la Commission de valider le projet de DOCUP Objectif 1 en première lecture, notamment pour cause d'une insuffisante prise en compte des impacts négatifs du programme sur l'environnement, les acquis de cette évaluation environnementale permettront un « *verdissement* » du document dans l'urgence, notamment grâce à l'intégration de critères d'écoconditionnalité[1], et ainsi de "faire passer" le DOCUP.

A. 4. La diffusion et la déclinaison du développement durable au cours du processus de préparation des DOCUP

L'étude de l'élaboration des cadres d'évaluation du DOCUP objectif 1 en Nord-Pas-de-Calais constitue bien un exemple remarquable de co-construction et de négociation des priorités associées au développement régional durable selon un mouvement de rétrécissement et de réduction des dimensions attachées à cette problématique. Les premiers travaux au sein de l'administration déconcentrée proposaient un cadrage du développement durable large et classique autour de quatre dimensions, le triptyque économie - société - environnement et la dimension de gouvernance-citoyenneté, rejoignant ainsi la définition technique qui était arrêtée au même moment au sein des services de l'évaluation du Conseil régional (DPE). Cette définition commune est à rapprocher de l'intervention du même bureau d'études en Région et en préfecture pour effectuer des missions similaires[2]. Au final, les indicateurs "de développement durable" du

objectifs opérationnels des mesures du DOCUP – Octobre / Novembre 1999

[1] Des critères de sélection des projets, notamment environnementaux, ont été introduits au niveau des « *Sous-Mesures* » du DOCUP. L'importance de chaque critère "d'écoconditionnalité" est précisé par différents statuts : *priorité* à privilégier ; *bonification financière* pour couvrir le surcoût lié à l'intégration de l'environnement (comme l'adoption de la norme Haute Qualité Environnementale -H.Q.E.- pour les projets de bâtiments) ; *éligibilité a priori* (à respecter obligatoirement), ou *conditionnelle* (afin d'illustrer la forme de ces dispositifs, un extrait est reproduit en annexe, avec les "statuts" des critères d'éco-conditionnalité en *italiques*, *cf. annexe 10*)

[2] De l'aveu d'un membre de la cellule évaluation du SGAR, la dimension gouvernance a été introduite essentiellement par le bureau d'études. « *Le paragraphe "prise en compte du développement durable" allait dans 4 dimensions, en fait, dans 3 dimensions, et puis aussi par rapport à la préoccupation de gouvernance, qui à vrai dire, nous tenait moins à cœur, mais enfin, comme sur le plan conceptuel, elle* [Corinne Blanchet Conseils] *trouvait que ça faisait partie du développement durable, on a aussi pris ça en compte.* » Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000

système d'évaluation du DOCUP ne portent plus que sur deux domaines : *l'environnement* et *l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*[1].

Il y a donc une certaine *restriction* des champs du développement durable au fur et à mesure de l'avancement de la construction du système de suivi : la clarification de sa problématique à travers la conception des dispositifs d'évaluation s'effectue ici sous la forme d'une *traduction réductrice*. Comme le souligne les responsables de ce dossier au SGAR, ce phénomène s'explique largement par les allers et retours entre les différents niveaux et l'imposition par Bruxelles de ses champs d'intervention privilégiés.

> « *(…) c'est à dire que nous avons réduit la dimension développement durable à environnement et égalité des chances hommes femmes. Parce qu'on avait un fort impératif de réduction du nombre d'indicateurs, on a dit : "*Au sein du développement durable, il y a 2 dimensions qui sont privilégiées par l'Union Européenne : c'est l'environnement et l'égalité des chances *".* »
> Extrait d'un entretien avec un membre du SGAR, novembre 2000

Cependant, cette explication mérite d'être précisée, car l'imposition par le haut ne suffit pas ici. Pour que de nouvelles dimensions soient intégrées à l'action régionale, il est primordial que des représentants locaux relayent et donnent une visibilité "sur le terrain" à ces intérêts. Ainsi, l'égalité des chances entre les hommes et les femmes apparaît bien comme un nouveau champ de l'action publique peu structuré, techniquement comme institutionnellement. La présence d'une déléguée aux droits des femmes au sein des services régionaux de l'Etat (*Mission régionale du secrétariat d'Etat aux droits des femmes*[2]) est déterminante. Impliquée dans le processus, elle a permis de relayer et de représenter activement au niveau régional les attentes européennes et nationales en la matière. Elle a ainsi facilité l'intégration d'indicateurs d'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les programmes[3]. Ce point souligne bien l'importance centrale du facteur humain dans les démarches territoriales de développement durable.

L'émergence du développement durable dans la planification régionale semble bénéficier avant tout à des "secteurs" institutionnels jeunes (comme l'environnement) ou naissants (comme l'égalité des chances entre les hommes et les femmes), qui en tirent des gains de légitimité. Tout au long de sa déclinaison et sa formalisation, l'objectif de développement durable, en quête de visibilité et de matérialité, s'appuie sur ces champs d'interventions en émergence qui lui sont étroitement liés. Ce mouvement de "concrétisation" correspond aussi aux moments de la négociation : énoncé selon des principes généraux et généreux en amont du processus, le développement durable s'efface en tant que tel dans les

[1] Le complément de programmation du DOCUP précise les conditions exactes de mise en œuvre et d'attributions des Fonds. Des indicateurs de développement durable se retrouvent au niveau des *Mesures*, dans un paragraphe précisant la « *Prise en compte des préoccupations du développement durable et d'égalité des chances* ». Le ou les indicateurs de développement durable choisis portent soit sur l'égalité des chances, soit sur l'environnement, soit sur les deux.

[2] Le *Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes* est devenu, depuis le comité interministériel du 8 mars 2003, le *Secrétariat d'Etat aux Droits des Femmes et à l'Egalité*. Une délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances a par ailleurs été instituée par la loi du 12 juillet 1999 au niveau du Sénat et du Parlement.

[3] Une note sur la prise en compte de l'objectif d'égalité des chances entre homme et femme dans les différentes politiques régionales a été produite par la *Mission régionale du secrétariat d'Etat aux droits des femmes*. Elle a été diffusée en amont de la préparation des programmes européens et du contrat de Plan. Cette note a notamment servi d'appui pour le travail d'intégration du développement durable dans les programmes européens.

négociations et les arbitrages politiques finaux. Cet effacement se réalise donc au profit de quelques domaines qui s'en trouvent renforcés sur le plan des négociations "techniques", c'est à dire pour la rédaction des mesures et des conditions de leurs mises en œuvre.

A. 5. Comparaison des structures des programmes et des dispositifs d'évaluation associés

L'examen comparatif de la forme des systèmes de suivi des programmes tel qu'il est inscrit dans les documents apporte quelques renseignements. Il est important avant toute comparaison de bien comprendre les correspondances entre les différents niveaux d'actions des deux types de programmes.
Le CPER de la région Nord-Pas-de-Calais est découpé en 3 « *Axes* » d'action, 13 « *Priorités d'Intervention* » et 62 « *Objectifs Opérationnels* », eux-mêmes divisés en « *Moyens d'actions* ». A chacun de ces niveaux correspond un niveau d'action dans les DOCUP (cf. Tableau 48).

Tableau 48 : Correspondance entre les différents niveaux d'action

CPER		DOCUP
Axes	↔	Axes
Priorités d'Intervention	↔	Sous-Axes
Objectifs Opérationnels	↔	Mesures
Moyen d'Action	↔	Sous-Mesures

Légende :

	Niveau où le dispositif d'évaluation est le plus développé		Niveau où le dispositif d'évaluation est également développé

Il y a donc de nombreuses similitudes dans la structure même des documents de programmation européens (DOCUP) et nationaux (CPER). Cette architecture commune facilite une lecture simultanée de ces programmes dont la lisibilité est souvent difficile.

Et il en est de même pour les dispositifs de suivi et d'évaluation prévus, qui convergent : la préparation simultanée des différents programmes, l'intervention d'un même bureau d'études sur ces questions aussi bien du côté de l'Etat en région que du côté de la Région (*Blanchet conseils*), et le fait que certains services de l'Etat s'occupent des deux procédures, sont autant de facteurs ayant permis une certaine cohérence dans la rédaction, notamment par l'adoption de nombreux indicateurs de résultats et de réalisation identiques entre DOCUP et CPER. Le fait que se retrouvent les mêmes indicateurs entre le CPER et les DOCUP peut paraître une exigence de rationalité minimale évidente, mais représente une avancée notable par rapport aux pratiques antérieures.

L'extrait du dispositif présenté en annexe[1] montre un système de suivi bien développé en matière d'environnement et de développement durable, notamment pour le DOCUP Objectif 1, dont l'ampleur est largement due au refus par la Commission du projet de DOCUP) (*cf. Annexe 10*). L'observation des systèmes d'évaluation indique qu'ils ne sont pas tout à fait déployés aux même niveaux hiérarchiques : le dispositif du CPER est plutôt

[1] Un extrait des dispositifs d'évaluation prévus pour des interventions inscrites dans le CPER et le DOCUP Objectif 1 dans le domaine du tourisme est mis en annexe (n°10), afin d'illustrer la forme de ces dispositifs.

développé au niveau des « *Objectifs opérationnels* » alors que le système d'évaluation du DOCUP est davantage étoffé au niveau plus fin des « *Sous-mesures* » (en gris dans le Tableau 48 ci-dessus). Cela peut s'expliquer par différents éléments :

- d'une part, le CPER couvre une étendue de domaines d'actions deux fois plus vastes que le DOCUP (il y a deux fois plus d'« *Objectifs opérationnels* » dans le CPER qu'il y a de « *Mesures* » dans le DOCUP) et ne peut donc pas matériellement mettre en place un système avec des ramifications aussi fines que pour le DOCUP ;
- d'autre part, les exigences européennes en matière d'évaluation apparaissent plus importantes et précises que celles du niveau national pour les CPER. Ce point s'expliquant en grande partie par l'éloignement accru de l'échelon européen par rapport au niveau de réalisation de ses programmes et par le nombre largement supérieur de contractants avec lesquels la Commission doit traiter : l'Europe est plus loin du terrain et gère beaucoup plus de programmes, elle compense donc ces difficultés de pilotage par des demandes d'information plus exigeantes.

L'analyse faite ici s'appuie sur les systèmes d'évaluation tels qu'ils ont été prévus. Pour ce qui est de leur efficacité, c'est à dire leur opérationnalité, seule l'étude des évaluations à mi-parcours (dont les résultats devaient être disponibles en 2004) et des évaluations *ex post* permettrait de savoir le degré de réalisme des systèmes proposés. Mais le fait que le dispositif encadrant le CPER soit développé à un niveau d'action moins précis, et qu'il n'intègre pas de critères d'éco-conditionnalité à proprement parler, ne permet pas de préjuger d'une moins bonne efficacité ou d'une moindre prise en compte de la durabilité par rapport au dispositif mis en place pour les Fonds structurels. Car ce que le dispositif européen d'évaluation gagne en précision, il peut le perdre en rigidité.

Dans le même sens, l'appropriation du système d'évaluation par les acteurs en charge des programmes semble bien constituer à la fois une des plus-values majeures de la mise en place de démarches évaluatives orientées vers la prise en compte du développement durable, et le gage indispensable d'un fonctionnement effectif de l'évaluation elle-même (renseignement des indicateurs, etc.). Dans ce cadre, si le dispositif d'évaluation européen apparaît nettement plus précis et plus formalisé, il est aussi plus imposé, plus encadré et donc moins partenarial et partagé. Le système encadrant le CPER, bien que moins étoffé, peut alors se révéler plus adapté, approprié et plus réaliste donc *in fine* plus efficace.

L'évaluation au regard du développement durable en Nord-Pas-de-Calais : une expérience originale, une démarche intégrée d'appropriation de la problématique de la durabilité

Le premier gain de l'expérience étudiée en Nord-Pas-de-Calais paraît avant tout interne au *Système d'Aménagement Régional* : il consiste en la production d'un langage commun et l'utilisation d'un vocabulaire partagé, ainsi qu'une réelle diffusion de la problématique du développement durable au sein du personnel régional *via* la mise en place des dispositifs d'évaluation. L'internalisation des systèmes d'évaluation ainsi que la longévité de réflexions et de pratiques approfondies permettent l'initiation de phénomènes

d'acculturation au sein du personnel technique et, dans une moindre mesure, au sein de la classe politique.

La pratique de l'évaluation du développement durable peut également arriver à dépasser les organisations verticales et sectorielles, en permettant d'étoffer des collaborations intra- et inter-institutionnelles parfois maigres. Il n'est cependant guère aisé de savoir si ces "passerelles" installées lors de la préparation des programmes se maintiennent par la suite, notamment en ce qui concerne les relations entre les services (du Conseil Régional et de l'Etat en région). Concernant le renforcement des relations intra-institutionnelles, celui-ci semble plus aisé pour le Conseil Régional, qui apparaît comparativement comme une organisation "légère" par rapport aux services de l'Etat en région, organisés sectoriellement en branches déconcentrées de l'Etat central. Par contre, notons que dans des contextes où une certaine réticence des élus vis-à-vis de l'évaluation perdure (celle-ci étant alors perçue comme un contrôle dérangeant, illégitime et dangereux), les services de l'Etat en région, par rapport à ceux de la Région, peuvent bénéficier d'une marge d'autonomie plus importante quant à l'installation de démarches évaluatives[1]. L'institutionnalisation de l'évaluation peut donc assurer, dans des proportions et des durées variables, des fonctions de pont et de coopération entre services et entre institutions.

La dimension de participation et de gouvernance n'est pas *intuitivement* intégrée lors de la conception des systèmes régionaux de mesures du développement durable. Raccrochée à la hâte dans la conception du dispositif de suivi du DOCUP, elle apparaît également sous-représentée dans le dispositif d'évaluation du CPER. Plus généralement, elle n'est pas directement revendiquée dans la conception du développement durable qui ressort du CPER[2]. L'ouverture des dispositifs d'évaluation, notamment vers la population régionale, mais aussi vis-à-vis des collectivités infra-régionales et des territoires extérieurs, semble être une étape ultérieure. Et plus largement, la dimension citoyenne dans la construction régionale du développement durable semble relativement escamoté en ce qui concerne la construction et le pilotage des programmes de planification[3]

Politiquement, le développement de l'évaluation et la réflexion d'ensemble autour du

[1] Ainsi, par la proximité des élus, certains critères de choix et indicateurs de mesure n'ont pas été généralisés des DOCUP au CPER : les critères d'éco-conditionnalité intégrés aux DOCUP n'ont pas été élargis au contrat de Plan. De la même manière, les indicateurs de développement durable concernant les transports semblent été mis "en ballottage" au sein de la Direction des transports, en partie sous la pression des élus.

[2] En témoigne l'éditorial de la plaquette de présentation du CPER 2000-2006, « *Un contrat pour l'avenir, Des partenaires pour réussir* » co-signé par le préfet de Région, Rémy Pautrat, et le président du Conseil régional d'alors, Michel Dellebarre, qui mentionne : « *Au centre de l'action, une obsession : que progrès économique soit synonyme de progrès social et de préservation des équilibres naturels… C'est ce que résume la formule* ***développement durable****.* » Plus loin, sous l'encart « *Une démarche innovante* » (p.3), « *l'optique "développement durable"* » est précisée parmi les "*idées-force*" éclairant sous un angle nouveau les priorités régionales : « *Il s'agit d'assurer le développement le plus harmonieux et équilibré possible sans compromettre l'avenir des générations actuelles et futures. Un principe qui mêle étroitement préoccupations environnementales, économiques et cohésion sociale.* »

[3] Ceci concerne la conception qui a prévalu lors du CPER et des DOCUP, nous n'ignorons pas qu'il y a eu cependant plusieurs expériences régionales de participation : Assises régionales pour l'emploi, Conférence permanente du Bassin Minier, …

développement durable ont été deux modalités mobilisées par les verts à la tête de l'exécutif régional pour tenter en douceur de « *faire de la politique autrement* ». Elles s'alimentent réciproquement. L'utilisation de l'évaluation peut fournir « *un chemin détourné pour poser les bonnes questions* »[1], notamment dans le domaine des activités économiques, sans pour autant heurter de front des valeurs et des logiques politiques ancrées (comme la priorité absolue et stricte à l'emploi et au développement économique à court terme par exemple). Et parallèlement, l'association de l'objectif de développement durable à l'évaluation lui permet un ambitieux essor par l'expérimentation d'une approche globale et transversale. « *La démarche autour du développement durable a aussi été un "prétexte" pour asseoir un véritable processus d'évaluation, l'aboutissement d'une démarche évaluative et d'une démarche Contrat de Plan. (…) Le travail sur le développement durable a servi d'appui pour élargir la réflexion.* »[2]

Pour conclure, la dynamique autour de l'évaluation du développement durable en Nord-Pas-de-Calais constitue une démarche de compréhension régionale du développement durable exigeante et poussée, toujours en évolution, *une traduction régionale du développement durable en construction*.

B) L'évaluation et le développement durable en Midi-Pyrénées : la juxtaposition d'expérimentations infra-régionales parallèlement à la planification contractualisée

Comme nous l'avons vu précédemment, il n'y a pas, en Midi-Pyrénées, le même degré d'activités concernant les efforts d'intégration du développement durable dans le CPER et le DOCUP. Il y a cependant une réelle dynamique régionale autour du développement durable. Celle-ci semble moins fortement portée politiquement qu'en Nord-Pas-de-Calais. Elle se constitue autour de programmes expérimentaux animés par l'*Agence Régionale Pour l'Environnement* (ARPE, institution déléguée du Conseil Régional créé en 1991)[3], dont certains sont soutenus par la Commission européenne (programme PACTE en 1996-1997 puis D2MIP de 1998 à 1999)[4]. L'importance des financements européens dans la naissance d'une réflexion régionale autour du développement durable est d'ailleurs une des caractéristiques de l'expérience midi-pyrénéenne[5].

Ces expériences d'évaluation au regard du développement durable ne prennent pas les mêmes formes qu'en Nord-Pas-de-Calais. Moins directement élaborées au sein des

---

[1] Extrait d'un entretien avec Jean-François Caron, mai 2001

[2] Extrait d'un entretien avec un membre de la DPE, novembre 2000

[3] www.arpe-mip.com Une dizaine d'agences régionales de ce type existent en France, regroupées au sein du RARE -Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement-. www.rare.asso.fr

[4] Programme européen PACTE pour l'évaluation de politiques régionales au regard du développement durable (ARPE, 1997). D2MIP : Développement Durable en Midi-Pyrénées, opération pilote du programme de la Commission sur l'intégration des principes du développement durable dans le cadre de la réforme des fonds structurels (ARPE, 1999).

[5] « *(…) les financements européens ont joué un rôle déterminant - et joue toujours un rôle majeur - dans le développement de projets intégrant la dimension développement durable ; c'est ce qui a incité la Région à s'y consacrer dès 1993. L'une des premières actions a consisté à organiser une rencontre d'ONG pyrénéennes sur le thème du développement durable. D'autres événements et activités ont suivi.* » Nathalie HOLEC, extrait du compte-rendu des 7èmes rencontres régionales du développement durable organisée à Toulouse le 12 décembre 2000 avec l'association 4D [http://www.association4d.org/pratiques/synt_toulouse.html]

services du Conseil régional et moins liées au développement de l'évaluation "en général", les pratiques d'évaluation au regard du développement durable ont été développées autour plutôt qu'au sein du CPER et des programmes européens.

La dynamique régionale à l'œuvre apparaît alors davantage basée sur la juxtaposition de plusieurs expériences à différents niveaux, s'étant déroulées parallèlement à la conduite et à la préparation des CPER et des DOCUP :

- la tenue d'assises régionales, de rencontres et de conférences sur l'environnement et le développement durable (en 1990, 1994, 1996, 2000, 2002…) ;
- le projet porté par le programme PACTE, s'appuyant sur des expériences exemplaires, thématiques et/ou locales (ARPE, 1997) ;
- la programmation pilote sur deux zones éligibles à l'objectif 2 (programme D2MIP) (ARPE, 1999);
- le Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées ;
- le programme de coordination méthodologique des trois PNR de Midi-Pyrénées (programme D2ParcMIP, réalisé en 2000 et 2001, et en partie inabouti).

Les deux expériences les plus significatives sont analysées ici. D'une part, les expérimentations territoriales intégrant le développement durable soutenues par la Commission européenne (programme PACTE) (ARPE, 1997), avec notamment une simulation de programmation des fonds Structurels au regard du développement durable (programme D2MIP) (ARPE, 1999) (**B.1.**) ; et d'autre part, la fédération d'expériences de diagnostics de développement durable au niveau de plusieurs collectivités territoriales de Midi-Pyrénées au sein du *Réseau des Villes Durables* et l'animation de celui-ci par *l'Agence Régionale Pour l'Environnement de Midi-Pyrénées* (l'ARPE) (**B.2.**).

B. 1. Les programmes pilotes européens : une opportunité bien comprise pour asseoir une dynamique de développement régional durable

Le projet PACTE : « Vers un développement durable… »

Si quelques initiatives autour du développement durable ont été initiées en Midi-Pyrénées auparavant[1], la participation de Midi-Pyrénées au programme PACTE « *Vers un développement durable : expériences et recommandations de sept régions européennes* » (ARPE, 1997) peut constituer un point de départ d'une réflexion pratique sur la prise en compte du développement durable.

Ce projet s'appuie sur les résultats du programme INSURED « *Instruments pour un développement régional durable* » soutenu par la DG XII (Recherche) de la Commission européenne. Le programme PACTE réunissait sept Régions européennes[2], et Midi-Pyrénées y occupait une place centrale en tant que région coordonnatrice (via l'ARPE, responsable du projet et représentante du Conseil Régional Midi-Pyrénées).

[1] *Cf. plus bas A) Un aperçu historique de la constitution de dynamiques régionales de développement durable*

[2] Midi-Pyrénées (France, coordinatrice), Rhône-Alpes (France), Emilia-Romagna (Italie), Province de Gothenburg (Suède), Baden-Württemberg (Allemagne), Vorarlberg (Autriche), Wallonie (Belgique).

Le projet visait à établir une définition commune de critères et d'indicateurs concrets du développement durable. A la vue des difficultés pour les participants des différents pays de s'accorder sur une acception commune du développement durable, l'apport principal de ce programme sera de *caractériser ce que peut être le développement régional durable*, de *produire un vocabulaire partagé* entre cultures et entre différentes approches disciplinaires, et de fournir *un cadre de compréhension des politiques au regard de la durabilité* grâce à la détermination de 10 dimensions à prendre en compte (cf. Tableau 49).

« *Au sein du groupe, les opinions étaient particulièrement divergentes en ce qui concerne l'importance accordée aux objectifs environnementaux, économiques et sociaux. Tandis que les participants francophones mettaient plutôt l'accent sur les aspects sociaux, les partenaires allemands, autrichiens, italiens et suédois défendaient un point de vue centré sur les aspects environnementaux.*
Puis, avec l'aide d'un consultant extérieur, une nouvelle méthodologie a été introduite, basée sur un projet de recherche européen et s'appuyant sur un cadre commun assez large. Au lieu d'essayer de dissimuler les différences en cherchant des formules de compromis, les différences entre le régions ont été utilisées activement pour comprendre les questions essentielles de la durabilité. (ARPE, 1997 : 11)

Ce récit souligne l'importance du rôle du "consultant extérieur" dans l'initiation d'une dynamique d'appropriation et de traductions à plusieurs du développement durable. Le bureau d'études *Eures*[1], implanté en Allemagne, bénéficie d'un ancrage européen par la participation à des programmes de recherche européens antérieurs, et notamment le programme INSURED, dont il fut coordinateur (Shleisser-Tapesser *et al.*, 1998). Avec cette légitimité, il arrive à constituer un tiers animateur par lequel un espace consensuel peut être dégagé. Il remplit en quelque sorte le rôle "d'accoucheur" d'une compréhension partagée du développement durable. Le cadrage du développement durable est présenté ici comme nécessairement souple et évolutif, pour pouvoir prétendre à son adaptabilité dans chacun des contextes des régions européennes.

« *Le concept de développement durable est né au moment même où l'idée d'une croissance illimitée due au progrès technologique a commencé à être remise en cause, quand le modèle dominant du développement de la production industrielle de masse a cessé d'être considéré comme naturel et inévitable, quand on a pris conscience que les ressources naturelles étaient limitées, ce qui a engendré des doutes sérieux quant à l'avenir de notre civilisation. En favorisant -tant au niveau scientifique qu'au niveau politique- de nouvelles manières de penser qui ont modifié notre perception des milieux naturels, de l'économie et de la société au cours des dernières années, le concept de durabilité nous présente une vision du monde plus structurante et systémique. (…)*
Il semble que "la durabilité" soit une "idée régulatrice" dans le sens de Kant, de même que la santé, la liberté, la justice ou la beauté. Si l'on pense à l'effort considérable qui a été nécessaire pour rendre opérationnelle l'idée de liberté -par la création et l'application de règles et de lois qui permettent de définir dans une situation spécifique ce que "liberté" veut dire- il devient évident que le chemin à parcourir afin de rendre le terme "durabilité" opérationnel sera encore long, et qu'il y aura toujours des différences d'interprétations entre des régions et des cultures différentes. » (ARPE, 1997 : 14-15)

Le projet explicite clairement son approche, qu'il qualifie de *largement consensuelle* afin de fournir une base commune de discussions entre l'ensemble des acteurs.

« *Compte tenu du fait que nous sommes dans une situation historique dans laquelle notre regard sur le monde est en train de changer profondément -une situation qui nous a engagé dans la recherche commune d'un nouveau modèle de développement- et, conscient en même temps de ce que des différences de perspectives existant entre les acteurs, les régions et les cultures sont inévitables et fructueuses, nous pouvons distinguer deux approches de base susceptibles de nous aider à intervenir dans une telle*

[1] Institut EURES, *Institute for Regional Studies in Europe*, implanté à Fribourg, Allemagne. www.eures.de
Les travaux ont été animés par Ruggero Schleisser-Tappesser, fondateur de EURES en 1989, diplômé de physique, ancien journaliste *free-lance* sur les questions d'environnement et d'énergie et chercheur en sciences politiques.

discussion :
- la première consiste à proposer une interprétation ambitieuse de la durabilité, proposant des orientations, des cibles et des seuils concrets pour les problème cruciaux. Une telle proposition -émanant d'une minorité provocatrice- a pour objectif principal d'entraîner des discussions et d'engendrer un consensus ;
- la seconde réside en la mise en place d'un cadre général constitué de principes de base susceptibles de conduire à un consensus large et visant à créer une base solide pour des discussions futures, une sorte de langage commun en vue de l'échange d'expériences et de la mise en évidence de différentes interprétations mutuellement enrichissantes.
Pour notre projet actuel, de toute évidence, la deuxième approche semble la plus appropriée. » (ARPE, 1997 : 15-16)

Les 10 éléments de référence de base de la durabilité sont répartis selon 3 dimensions :
- d'une part, la *transversalité* entre économie, société et environnement ;
- d'autre part, la déclinaison du *principe d'équité* dans ses dimensions interpersonnelles, spatiales et temporelles ;
- et enfin, les "*principes systémiques*" pour une mise en œuvre adaptée et évolutive.

Ces lignes directrices s'accompagnent de deux idées fondamentales pour leur utilisation :
- l'intégration entre les principes et entre les actions,
- l'apprentissage comme moteur d'amélioration continue.

Tableau 49 : Les 12 principes du développement durable issus du programme PACTE

Dimensions « développement »	***Dimension « équité »***
*- Respect de l'intégrité écologique et du patrimoine résultant de l'action de l'homme (**dimension environnementale**)*	*- Equité sociale et entre les sexes (**équité interpersonnelle**)*
*- Satisfaction des besoins des hommes par une utilisation efficace des ressources (**dimension économique**)*	*- Equité interrégionale et internationale (**équité spatiale**)*
*- Conservation et développement du potentiel humain et social (**dimension socio-culturelle**)*	*- Equité entre les générations actuelles et futures (**équité inter temporelle**)*

Principes systémiques			
- Diversité / redondance	***- Subsidiarité***	***- Partenariat / travail en réseau***	***- Participation***

Dans l'utilisation de cette liste, deux idées fondamentales du concept de durabilité doivent être respectées :	
*- **Intégration** : le caractère novateur de cette approche réside dans la combinaison de tous les principes ainsi énoncés. Combiner des principes comme l'efficacité économique, la diversité et l'équité entre générations montre bien l'ampleur du défi qui est le nôtre.*	*- **Apprentissage** : l'esprit d'ouverture en matière d'apprentissage doit être considéré comme un prérequis essentiel pour faire face à l'incertitude. Plusieurs de ces principes ont été échafaudés pour garantir ceci.*

(ARPE, 1997 : 16-17)

Cependant, ces 10 éléments de base ne sont qu'un cadrage général et ne prétendent pas en tant que tel permettre la caractérisation des approches régionales spécifiques de développement durable par leur simple application / déclinaison sur un territoire donné.

« *Toutefois, dans leur forme générale, les dix principes de la durabilité ne peuvent pas mettre en évidence ce que signifie concrètement le développement durable dans une région donnée. Des objectifs plus spécifiques, des indicateurs et des seuils doivent être définis à des niveaux politiques différents, là où ils n'ont pas encore été établis par les politiques sectorielles existantes. Ils doivent être intégrés dans une vision globale du développement durable de la région, qui prennent en compte les possibilités, les ressources, les problèmes et les dangers spécifiques pour parvenir à un consensus sur les grandes perspectives du développement durable.* » (ARPE, 1997 : 19)

L'ambition de départ visant une évaluation conjointe de projets pilotes dans plusieurs régions européennes a du être revue à la baisse. Il a d'abord fallu mettre en place des préalables indispensables a toute évaluation, à savoir l'élaboration d'un langage commun et l'initiation d'un processus d'apprentissage collectif afin de structurer les difficiles débats

interculturels et d'arriver à une compréhension mutuelle entre les différents participants. Pour mener à bien cette tâche, le recours à un consultant officiant en tant que tiers commun médiateur s'est avéré un précieux soutien.

Le programme pilote D2MIP : « Développement durable en Midi-Pyrénées »

A la suite du programme PACTE, l'ARPE -par délégation du Conseil régional- est candidate à une opération pilote lancée par la Commission (DG XVI) visant une meilleure intégration des principes du développement durable dans le cadre de la réforme des Fonds Structurels (objectif 2). Le projet consiste à expérimenter concrètement certaines méthodes d'aide à l'élaboration d'une programmation des Fonds Structurels au titre de l'objectif 2 dans une perspective de développement durable. Une programmation exemplaire sera ainsi réalisée sur deux territoires en reconversion industrielle : Castres / Mazamet et Figeac /Decazeville (ARPE, 1999), en parallèle à l'écriture du DOCUP "officiel" suivant le processus "normal" de programmation.

Deux méthodes seront concrètement appliquées territorialement : la méthode ECOTEC publiée par la Commission pour l'appréciation environnementale préalable des programmes européens (Ecotec, 1998) ; et la méthode SQM -*Sustainable Quality Management*- développé par le bureau d'études EURES[1] (Schleisser-Tapesser & *al.*, 1998). Ces expériences aboutiront à la publication d'un rapport : « D2MIP - Développement durable en Midi-Pyrénées - programmation pilote au titre des fonds structurels » (ARPE, 1999). Les acteurs chargés de l'animation, de la coordination (ARPE) et de l'assistance méthodologique (bureau d'étude EURES) seront les mêmes que pour le projet PACTE. D2MIP s'inscrit donc en continuité directe de la dynamique initiée par ce précédent projet (ARPE, 1999 : 9-10).

Grâce à cette expérimentation "grandeur nature" (simulation sur deux années -1998/1999- d'une intégration globale du développement durable tout au long du processus d'élaboration d'un programme européen), la méthode sera renforcée et les éléments de cadrage seront précisés et étoffés. Le cadre d'analyse -SQM- s'en trouvera perfectionné. Ce cadre d'analyse se divise en trois parties. Dans la partie ORIENTATION, se retrouvent les 10 *composantes du développement durable* telles que développées lors du projet PACTE, auxquelles viennent s'ajouter 6 *leviers de transformation* identifiés dans la partie DYNAMIQUE et 16 *facteurs clés* dans la partie POTENTIEL SOCIAL (*cf. Annexe 11*)(ARPE, 1997 : 8).

Les difficultés majeures identifiées lors du déroulement du projet seront (ARPE, 1999) :

- la diversité et complexité des thèmes à traiter,
- les difficultés d'animation et de mobilisation des acteurs locaux,
- le manque de données quantitatives disponibles sur les zones d'études pour conforter le diagnostic qualitatif,
- les limites des Fonds structurels en tant qu'instrument de politique de

[1] Cf. www.sqm-praxis.net L'approche sur laquelle repose le système SQM a été développé dans le cadre d'un précédent projet de recherche soutenu par l'Europe, nommé INSURED (« *Instruments pour un Développement Durable Régional* »). Institut EURES, Fribourg, Allemagne. www.eures.de

développement régional,
- et enfin la difficulté pour un nouvel interlocuteur (ici l'ARPE) d'intervenir sur un champ de compétence (les Fonds structurels) traditionnellement lié à l'Etat[1].

Les principaux gains de cette expérience identifiés par les responsables du projet seront (ARPE, 1999 : 51) :
- l'expérimentation d'une méthode de diagnostic innovante,
- la production d'une vision partagée pour le développement des territoires concernés,
- la mise en place d'un partenariat actif au niveau local,
- une meilleure connaissance et compréhension des Fonds structurels,
- et l'acquisition pour la centaine d'acteurs locaux concernés d'éléments constitutifs forts d'une culture de développement durable.

Par ailleurs, cette expérience soulignera un manque de caractérisation du développement durable de la part de la Commission, entraînant une difficulté de compréhension des objectifs de l'Union européenne. Enfin, si « *l'intégration du développement durable dans les fonds structurels apparaît comme une opportunité au niveau local* », son intégration au niveau régional semble plus difficile : la territorialisation des problèmes comme l'appui sur les spécificités du territoire apparaissent moins clairement à l'échelle régionale qu'à l'échelle locale.

> « *Les préoccupations locales sont prépondérantes par rapport aux phénomènes d'échelle supra locale et globale (effet de serre…). Le partenariat s'avère plus difficile au niveau régional qu'au niveau local. Le partenariat local est facilité par la territorialisation des problèmes et la recherche de solutions relevant des spécificités du territoire. L'intégration des dimensions "environnement", "économie", "socio-culture" semble poser plus de problèmes au niveau régional qu'au niveau local.* »
> (ARPE, 1999 : 52)

Enfin, les gains du projet n'ont pas directement bénéficié aux acteurs régionaux. Le projet se déroulant à des échelles infra-régionales (à l'échelle des zones éligibles au Fonds structurels), l'implication des acteurs locaux (élus, administration territoriale et services de l'Etat -sous-préfecture-) s'avérera bien meilleure que celle des institutions régionales, plus loin de l'expérimentation pratique et donc moins directement associées au projet. Ainsi, les acteurs du niveau régional ne saisiront peut-être pas pleinement le contenu et les objectifs du projet[2].

[1] « *Enfin, dan un contexte historiquement marqué par la compétence et la légitimité de l'Etat en matière de fonds structurels, l'intervention d'un interlocuteur nouveau au titre des fonds structurels – le Conseil Régional et par délégation l'Agence Régionale Pour l'Environnement de Midi-Pyrénées – sur un sujet mal appréhendé, a freiné l'expérimentation tout comme l'écriture parallèle du DOCument Unique de Programmation, par les service de l'Etat, dans le cadre d'une feuille de route classique.* » (ARPE, 1999 : 22-23)

[2] « *Les résultas de D2MIP : (...) Une meilleure appropriation par les acteurs que par les institutions régionales qui assimilent la démarche à de la recherche appliquée.* » (ARPE, 1999 : 51)

B. 2. Le Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées : de multiples expérimentations locales et un pilotage régional

Une fédération de collectivités volontaires pour s'engager dans des démarches de développement durable va naître en 1997 sur l'initiative de l'ARPE, constituant le *Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées*[1]. Animé par l'ARPE grâce au soutien du Conseil régional, ce réseau permet à ses adhérents de partager des informations, d'échanger des expériences, d'expérimenter des méthodes et de bénéficier d'accompagnements technique ou financier pour la mise en œuvre de leurs projets. Outre la tenue de nombreux séminaires thématiques[2], une des activités phares du réseau sera la création et la mise en œuvre d'une méthode de diagnostic de développement durable urbain (ARPE, 1999b ; ARPE, 2001).

Le travail méthodologique réalisé par le *Réseau des Villes durables* mérite un rapide aperçu. Un questionnaire visant à diagnostiquer la situation des villes et de leurs politiques au regard du développement durable urbain a été établi en 1999 par l'ARPE (ARPE, 1999b), avec l'appui technique d'un bureau d'études spécialisé dans les questions d'environnement (*IDE Environnement*) et le soutien financier du MATE[3] et du Conseil régional.

Ce diagnostic opérationnel (testé et validé par plusieurs collectivités adhérentes au réseau[4]) (ARPE, 1999b ; ARPE, 2001) est divisé sous la forme d'un questionnaire en 6 parties, chacune comprenant environ une dizaine de fiches thématiques à renseigner : 1. Ecologie, Environnement et énergie ; 2. Aménagement urbain ; 3. Economie ; 4. Culture et société ; 5. Gouvernance ; 6. Services de la collectivité territoriale. Les fiches à renseigner sont plus orientées vers des thématiques locales bien qu'elles n'oublient pas les problématiques plus globales, allant ainsi par exemple de la biodiversité (fiche 1.2) aux risques (fiche 2.8) en passant par le logement social (fiche 4.3), l'évaluation des politiques (fiche 5.4) ou la féminisation (fiche 6.8). Pour chaque fiche, des points à observer sont précisés et, en fonction de ceux-ci, les atouts et faiblesses du projet analysé doivent être identifiés et permettre de mettre en évidence les menaces à éviter et les opportunités à saisir. Un système de note (de 0 à 3) permet de varier l'importance accordée à chaque AFOM (Atout-Faiblesse-Opportunité-Menace). Cette grille d'analyse[5] est adaptable à de nombreux types de projets et programmes, notamment les diagnostics territoriaux (pour

---

[1] www.villesdurables-mip.com Ce réseau, premier du genre en France, regroupait en 2002 16 collectivités : le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, la ville d'Auch, la ville de Blagnac, la ville de Castres, l'agglomération de Castres/Mazamet, la ville de Figeac, la ville de Millau, la ville de Montauban, la ville de Pamiers, l'agglomération du Grand Rodez, la ville de Saint-Orens, la ville de Tarbes, la ville de Toulouse, la ville de Tournefeuille, le SICOVAL.

[2] En 1997 : "Valorisation des espaces et du patrimoine identitaire des villes", "Collecte et traitement des déchets", "Risques naturels" / En 1998, organisation d'un atelier de prospective stratégique à Pamiers : "Comment imaginer un environnement durable dans les villes de Midi-Pyrénées à l'horizon 2010 ?" / En 2001 : "Utilisation rationnelle de l'énergie et HQE", "Concertation", "Cantines de qualité", "Loi SRU et DD".

[3] En 2000, le *Réseau des Villes durables de Midi-Pyrénées* est retenu lors du 2ème appel d'offre lancé par le MATE (*Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*) « *Outils et démarches en faveur des agendas 21 locaux* ».

[4] En 2002, six villes du réseau avaient déjà mené à terme leur diagnostic de développement durable et s'apprêtaient à s'engager dans des démarches d'agendas 21.

[5] ARPE, Grille de lecture développement durable, 25 p. http://www.villesdurables-mip.com/pages/etude/page_01.html#

la création de Pays[1] mais aussi pour les contrats de rivières[2], etc.). La méthode est maintenant diffusée, et les diagnostics de ce type sont désormais financés par le Conseil Régional et l'ADEME.

L'évaluation au regard du développement durable en Midi-Pyrénées : une dynamique moins directement portée par le Conseil régional fournit un support méthodologique légitime et adaptable

Pour conclure, le travail méthodologique réalisé au sein de l'ARPE avec le soutien de la Commission européenne ou bien dans le cadre du *Réseau des Villes durables de Midi-Pyrénées*, fournit *un appui et une légitimité "technique" à toutes les approches encouragées régionalement et localement*, que ce soit pour le DOCUP où des indicateurs de développement durable seront produits à partir de l'expérience de D2MIP, pour le CPER ou pour le PRELUDDE[3] où l'appui aux actions du *Réseau des Villes durables* est explicitement mentionné. *Le caractère adaptable des méthodes* de diagnostic (aux Pays, aux contrats de rivières, etc.) et de programmation développées en Midi-Pyrénées permet une *diffusion efficace* des compétences méthodologiques développées. Les programmes de planification régionale du type CPER ou DOCUP ne semblent pas assurer de fonction d'impulsion et d'initiation mais remplissent des fonctions de soutien et d'appui aux démarches innovantes.

Le développement d'une ingénierie autour du développement durable, entièrement piloté par des techniciens en charge d'élaborer une boîte à outils, fournit une "expérience" régionale, sans que des activités de traduction par des responsables politiques soient réellement engagées. On peut alors parler d'une appropriation *non-collaborative*.

Enfin, dans ce cadre, *l'appui sur des acteurs extérieurs* pour l'émergence et la formalisation d'une idée régionale du développement durable, ou plutôt d'un cadre de compréhension pour la durabilité, est particulièrement important en Midi-Pyrénées. Il est sans doute moins à voir comme l'expression d'un désir de décloisonnement que comme une nécessité en terme de légitimité. *Le soutien de l'échelon européen* apparaît à ce titre essentiel : il fournit l'impulsion et une certaine indépendance pour le personnel administratif investi dans cette dynamique. Dans le même sens, l'appui sur un *consultant* pour l'animation et le soutien méthodologique des différents programmes joue ici un rôle particulier dans le phénomène d'acculturation régionale.

A contrario du Nord-Pas-de-Calais, le développement des méthodes d'évaluation en Midi-Pyrénées n'apparaît pas comme une "commande" directe du Conseil régional. Et les avancées méthodologiques ne seront pas intégrées à la construction du CPER 2000-2006. Le portage politique est donc faible, et la dynamique est alors essentiellement d'ordre technique.

---

[1] Ainsi, un diagnostic de développement durable pour un Pays alors en cours de constitution a pu être réalisé selon cette méthode dès 2001 pour être ensuite validé par la CRADT. ARPE, *Pays de Comminges – Le diagnostic de développement durable du territoire*, novembre 2001, 26 p.

[2] Diagnostic pour l'élaboration des Contrats de Rivières (Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau - SDAGE). ARPE, *La situation du territoire de l'eau en 10 éléments d'analyse*, document de travail, 39 p. http://www.arpe-mip.com/pages/dossiers/framesetDossier_11.htm

[3] Programme REgional de Lutte contre l'effet de serre et pour le Développement DurablE. Convention Etat-Région-Ademe accompagnant la mise en œuvre du CPER.

Conclusion de la section III : l'évaluation du développement durable, des outils d'apprentissage pour un processus d'apprentissage

Si le développement durable est bien un *processus d'apprentissage*, permettant de repenser le développement régional dans des perspectives inédites, l'évaluation apparaît comme un des *outils privilégiés d'apprentissage*, fort utile pour initier et entretenir des dynamiques "d'auto-apprentissage" autour de la problématique du développement régional durable. Par le biais de la mesure des avancées, les pratiques régionales d'évaluation permettent de réfléchir concrètement aux questions du contenu régional du développement durable et posent le défi d'apprendre à regarder simultanément différentes dimensions, à différentes échelles et sur plusieurs horizons temporels. Les expériences régionales d'évaluation étudiées semblent constituer en effet les principales scènes effectives de déclinaison du développement durable dans les programmes. La réflexion sur l'intégration du développement durable dans les programmes de planification se fait à cette occasion.

Il n'existe pas de grille universelle de mesure du développement durable adaptable à toutes les situations régionales. La construction par les acteurs du *Système d'Aménagement Régional* des *référentiels* d'évaluation apparaît donc cruciale. L'implication des acteurs en charge du pilotage des politiques est indispensable pour que la démarche puisse s'incarner et exister véritablement. De même, le soutien politique apparaît essentiel pour que les démarches perdurent, s'étoffent et essaiment. Les démarches d'évaluation au regard du développement durable correspondent au développement d'une ingénierie technique permettant une traduction et une appropriation de la problématique du développement durable par les responsables des programmes.

Tableau 50 : Comparaison des démarches d'évaluation au regard du développement durable

	MIDI-PYRENEES	NORD-PAS-DE-CALAIS
Origine "Epicentre"	*Dynamique plus technique* ▪ Agence Régionale Pour l'Environnement (ARPE)	*Impulsion politique* ▪ Conseil Régional
Acteurs pilotes	▪ ARPE ▪ Collectivités locales pilotes (Réseau des Villes Durables) ▪ Arrondissements pilotes (D2MIP)	▪ Conseil Régional (DPE) ▪ Etat en région (SGAR & DIREN)
Principaux partenaires	▪ Bureaux d'Etudes ▪ Commission européenne	▪ Bureaux d'Etudes ▪ Services régionaux
Principales politiques concernées	▪ Politiques municipales ▪ Pays ▪ Parcs Naturels Régionaux ▪ Politiques expérimentales (PACTE) et DOCUP (D2MIP)	▪ Contrat de Plan Etat-Région ▪ Programmes européens (DOCUP) ▪ Politiques du Conseil Régional

Différentes modalités d'institutionnalisation

Les deux exemples régionaux étudiés ainsi que le bref tour d'horizon des pratiques évaluatives de l'ensemble des régions françaises effectué au chapitre précédent montrent des origines, des formes et des inscriptions institutionnelles variées (démarche intégrée aux politiques régionales *versus* démarche expérimentale sur plusieurs territoires infra-régionaux). Les soutiens politiques sont variables d'une région à l'autre. De la même manière, les terrains d'applications et les politiques concernées ne sont pas forcément les mêmes, bien que les CPER et les DOCUP apparaissent comme des espaces d'application privilégiés pour ces démarches, du fait des demandes des niveaux supra-régionaux en terme d'évaluation.

Les deux situations régionales sont contrastées, les modalités d'intégration sont différentes :

- Au regard des *échelles territoriales* et des *politiques concernées* : en Nord-Pas-de-Calais, l'approche porte sur des politiques d'échelle régionale (CPER et DOCUP). En Midi-Pyrénées, l'approche est plus "périphérique" à ces grandes politiques (simulation de programmation d'un DOCUP – D2MIP) et se base davantage sur la multiplication d'expériences infra-régionales (Réseau des Villes Durables).
- Au regard des *acteurs porteurs* : en Nord-Pas-de-Calais, les différentes expériences sont portées politiquement et sont conduites au sein du Conseil régional ; en Midi-Pyrénées, elles sont essentiellement sont la responsabilité du personnel de l'ARPE, sans que la demande comme l'intérêt de la part des élus régionaux soit clairement exprimés.

Différentes finalités

En fonction de l'investissement politique, l'ambition associée aux démarches d'évaluation au regard du développement durable entre les deux Régions varie, entre simple expérimentation visant l'amélioration des méthodes de conception et de conduite des programmes, et espoir politique plus large porté dans l'évaluation en tant que levier de changement permettant d'embrasser l'ensemble des actions régionales.

Les agents de médiation et le recours aux "experts"

Dans les expériences régionales étudiées, se retrouvent des acteurs endossant la fonction d'*agent de médiation* telle que décrite par Gaudin, « *à mi-chemin entre savoir gestionnaire et art de la négociation* » (Gaudin, 1999). Soit ils appartiennent aux institutions régionales (comme c'est le cas par exemple pour l'ARPE en Midi-Pyrénées ou la DIREN en Nord-Pas-de-Calais), soit ils en sont extérieurs et sont appelés en renfort pour animer le processus au sein des services (rôle de consultants tels que Blanchet Conseils en Nord-Pas-de-Calais ou Eures en Midi-Pyrénées). Par le biais de la mise sur pied des systèmes d'évaluation des programmes, ils effectuent des ponts entre les acteurs du SAR et remplissent un rôle de médiation entre les acteurs de l'aménagement à plusieurs.

L'appui sur des consultants faisant office de "*tiers médiateurs et animateurs*", apportant un regard et des expériences extérieurs, est un point commun aux deux situations régionales étudiées. En offrant plus de rationalité technique, mais aussi politique, les acteurs de l'évaluation, internes ou externes aux institutions régionales, participent à une nouvelle légitimation de l'action publique

Sans investissement politique, pas de mesure de la durabilité

Il apparaît difficile et ambigu de mesurer les avancées dans le sens du développement durable sans un référentiel précis des directions et évolutions à favoriser. Et les formes de développement durable régional étant encore largement à débattre et à construire, la mesure des progrès et de l'efficacité des politiques dans ce sens demeure des plus délicates. C'est pourquoi le processus d'évaluation n'a de sens que s'il participe en interne aux institutions (au sein du personnel) et plus largement aux débats sur l'avenir du développement régional. Idéalement, il doit également alimenter et se confronter à des débats ne se limitant pas au territoire régional.

Les démarches d'évaluation au regard du développement durable étudiées n'aboutissent pas à caractériser directement des formes souhaitables de durabilité locale. Ce travail est avant tout politique et nécessite donc d'être préalablement effectué par les responsables politiques régionaux. C'est d'abord au personnel politique, avec les populations concernées, d'établir les frontières entre soutenable et insoutenable, frontières sans lesquelles il est bien illusoire de compter sur les systèmes techniques pour définir des seuils. Les démarches étudiées visent davantage à souligner des tendances non-durables à la façon d'un tableau de bord afin de mieux piloter les politiques évaluées. Et derrière les difficultés de caractérisation et de mesure de la durabilité somme toute normale que rencontrent les démarches d'évaluation, ce sont les gains qualitatifs directs qui apparaissent les plus tangibles, les plus concrets : sensibilisation, endo-formation, interactivité, transversalité… L'impact de ces travaux sur les décisions prises apparaît donc avant tout indirect, via ces gains qualitatifs.

Un processus intégré, ouvert et soutenu politiquement

Devant la multiplicité des méthodes et des buts suivis, et la technicité des outils, il est essentiel de bien souligner l'importance du processus par rapport aux stricts résultats des évaluations, c'est à dire l'importance de l'usage social qui peut en être fait et celle des implications humaines qui peuvent en découler. D'un point de vue pédagogique, le processus, en tant qu'expérience d'auto-apprentissage, est sûrement plus porteur de changement que la production des résultats des évaluations en tant que telle. Comme le rappelait Pierre Lascoumes à propos de l'évaluation environnementale stratégique : « *On voit bien une accumulation de connaissances d'un côté, et de l'autre des décisions qui n'en tiennent pas compte. L'articulation entre les deux est un gros point d'interrogation et demeure toujours problématique.* » (Lascoumes, 1999 : 24)

Pour le chercheur, il est donc utile de mettre à jour le fonctionnement de l'évaluation en

tant que *processus social*, ses modalités de mise en œuvre et ses conditions de réussite. Dans ce sens, trois recommandations minimales peuvent être formulées à l'issue de nos recherches :

- Le processus doit être *internalisé* (ceux qui le mettent en œuvre doivent participer à sa conception).
- Le processus doit être *ouvert* (sur les acteurs partenaires, sur les autres collectivités infra-régionales et sur les territoires extérieurs).
- La démarche doit bénéficier d'un *soutien politique*, a minima d'un intérêt favorable.

Au niveau technique, *l'implication des différents services* instructeurs dans la conception et le renseignement des dispositifs d'évaluation apparaît déterminante. Si le recours à des consultants extérieurs peut permettre une meilleure qualité d'animation, des apports conceptuels et des transferts d'expériences, le travail de définition des dimensions et des indicateurs pertinents doit être effectué au sein des services. S'il est externalisé, il n'aura absolument pas les mêmes répercussions sur le décloisonnement inter-service et l'habitude de travailler ensemble. Et à terme, l'appropriation et l'implication du personnel dans la démarche de développement durable risquent d'être bien moindres.

La bonne articulation des démarches d'évaluation au regard du développement durable *entre niveaux techniques et politiques* dépend logiquement du portage politique dont bénéficie la démarche :

- Avec des élus ayant donné l'impulsion de départ et/ou manifestant un vif intérêt pour les résultats des travaux d'évaluation, la dynamique pourra être solide. Des ponts entre les travaux réalisés au niveau technique et les réflexions en cours au niveau politique peuvent se construire et s'alimenter mutuellement. Un réel processus d'appropriation régionale par les élus comme par les techniciens peut alors exister.
- En revanche, si les élus n'y croient pas vraiment, initient des actions par mimétisme ou observent les expériences avec une simple bienveillance distante, laissant faire sans manifester d'intérêt particulier, il ne se créera guère de ponts entre niveaux techniques et politiques. Le risque que la démarche tombe alors dans un ghetto technocratique est réel. Le découragement des quelques acteurs porteurs comme un certain manque de légitimité des travaux produits peuvent rapidement conduire à un essoufflement de la dynamique, qui s'expose à n'être plus qu'une "coquille vide". Il n'est guère possible qu'une démarche d'évaluation solide au regard du développement durable se bâtisse sans un socle politique solide.

L'absence de débat public

Dans les nouvelles formes de gouvernance que requiert la recherche d'un développement durable par les territoires, l'évaluation a donc un rôle important à jouer. Cependant, pour pouvoir l'accomplir, l'évaluation ne doit ni être compartimentée, coupée ou externalisée du reste des activités régionales. Au contraire, elle n'a de sens que fondue au sein d'une dynamique régionale plus large cherchant à avancer vers un développement durable.

Michel Gariépy identifie deux piliers paradigmatiques sur lesquels repose l'évaluation environnementale : c'est d'une part l'étude systématique des impacts selon un modèle rationnel, et d'autre part, l'organisation d'un débat public à partir de ses résultats par « *l'implication dans des stratégies participatives des publics touchés* » (Gariépy, 1995). A la vue de l'extrême faiblesse des retours vers les populations concernées, force est de constater que les expériences d'évaluation étudiées escamotent au moins une de ces deux dimensions.

Sans entrer dans les nombreuses questions autour des modalités de participation et des formes de gouvernance souhaitables, notons que les contrats de Plan comme les DOCUP, qui sont des "politiques-valises", des cadres sur lesquelles s'appuient de très nombreuses politiques, s'accordent très mal avec la mise en œuvre de réels dispositifs de participation de la population régionale à leur élaboration. Il y a donc là un paradoxe de l'aménagement à plusieurs : le partenariat est indispensable, la concertation appelée des vœux de tous, mais l'ouverture au public est quasi-inexistante. Ces grands chantiers qui dressent les principales lignes d'actions du développement pour plusieurs années à venir restent dans l'ombre et leur lisibilité demeure des plus ardues. Outre les particularités des politiques qui compliquent l'installation des pratiques participatives, il y a sans doute aussi de nombreux "blocages culturels" parmi la classe politique, qui ne voit pas forcément d'un bon œil l'installation de ces nouvelles modalités de décision, qu'ils apparentent alors à une perte de légitimité.

Parmi les trois recommandations que nous formulons (démarche intégrée, ouverte et soutenue politiquement), la plus délicate demeure bien celle d'ouverture. Elle va en effet à l'encontre de nombreuses pratiques. Et plus fondamentalement, bon nombre des "nouveaux" acteurs sur lesquelles l'évaluation devrait idéalement s'ouvrir (minorités en difficultés, exclus, territoires "du Sud", générations futures, non-humains etc.) ne sont jamais représentés en tant que tels. Ils ne figurent le plus souvent que dans les grandes déclarations de principes et disparaissent de la mécanique quotidienne de conception et de pilotage des politiques publiques (*cf. Troisième Partie*).

EN GUISE DE CONCLUSION AU CHAPITRE 4 : UN ESSAI D'IDENTIFICATION DE DYNAMIQUES REGIONALES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Pour saisir l'intégration du développement durable dans l'action régionale, les résultats précédents méritent d'être replacés dans le cadre plus large des dynamiques régionales en faveur du développement durable, qui dépassent le simple exercice de planification. Par rapport à l'analyse précédente de la planification régionale contractualisée, nous effectuons ici une approche davantage ascendante, à partir des différentes initiatives entreprises au niveau régional depuis plus d'une dizaine d'années. Cette contextualisation des "événements" étudiés dans ce chapitre dans l'histoire récente des deux régions en matière de développement durable (**A.**) doit nous permettre de proposer deux modèles contrastés d'intégration du développement durable dans les différents *Systèmes d'Aménagement Régionuax* (**B.**).

A) Un aperçu historique de la constitution de dynamiques régionales de développement durable

Les deux schémas suivants (cf. Figure 18 & Figure 19) s'appuient sur la chronologie des activités régionales en matière de développement durable (les chronologies détaillées sont disponibles en *Annexe 12*). Ils fournissent un aperçu historique de la constitution de dynamiques régionales de développement durable.

Il apparaît clairement pour le Nord-Pas-de-Calais le rôle moteur du Conseil Régional et la participation étroite des services de l'Etat en région. Les milieux scientifiques et associatifs sont non seulement associés, mais accompagnent et enrichissent également la dynamique. Il ressort également un moindre appui sur les démarches infrarégionales, même si celles-ci sont soutenues (comme par exemple l'incitation et l'appui aux *Agendas 21 Locaux*).

En Midi-Pyrénées, la dynamique est moins directement articulée au Conseil régional. Elle apparaît centrée autour de l'ARPE. Le mouvement semble davantage être de nature "technique". L'appui du Conseil régional apparaît variable (le changement de majorité en 1998 a marqué un arrêt relativement net des activités "directes" du Conseil régional sur le développement durable). Le déploiement de réflexions et d'activités autour du développement durable par l'ARPE semble alors essentiellement s'appuyer sur d'autres partenaires que le Conseil Régional. Ainsi, et successivement, cette dynamique s'inscrira dans les dimensions :

- **interrégionale** (avec le pilotage des travaux de la *Communauté de Travail des Pyrénées*, la rédaction d'un *Plan d'action pour le développement durable des Pyrénées* et la tenue des *Assisses européennes des ONG sur le développement durable de la montagne*) ;
- **supra-régionale** (avec les deux programmes pilotes soutenue par la Commission européenne, et aussi avec les soutien du MATE) ;
- **infra-régionale** (avec la création et l'animation du *Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées).*

Figure 18 : Historique et genèse du développement durable en Nord-Pas-de-Calais
Evénements, acteurs et partenariats

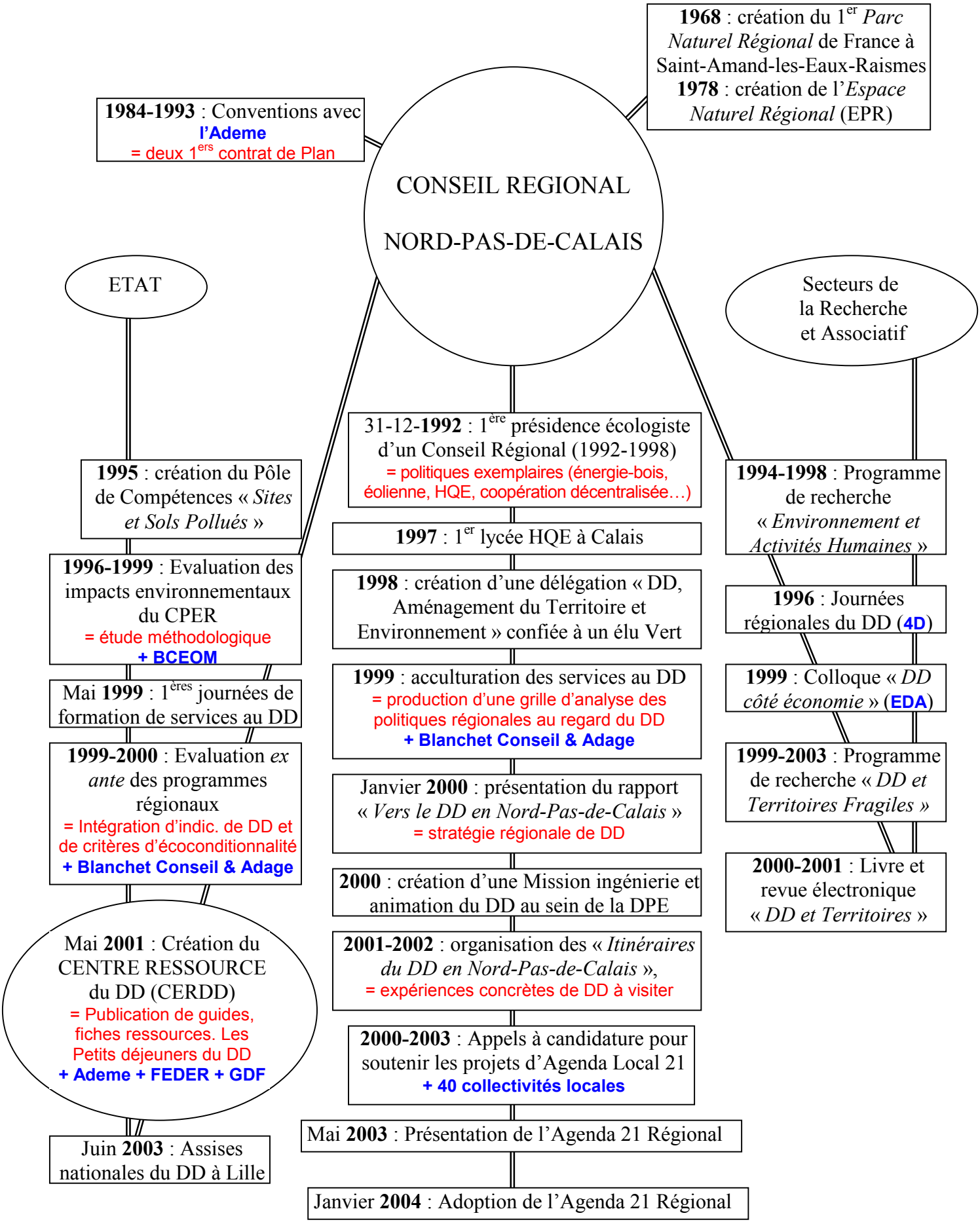
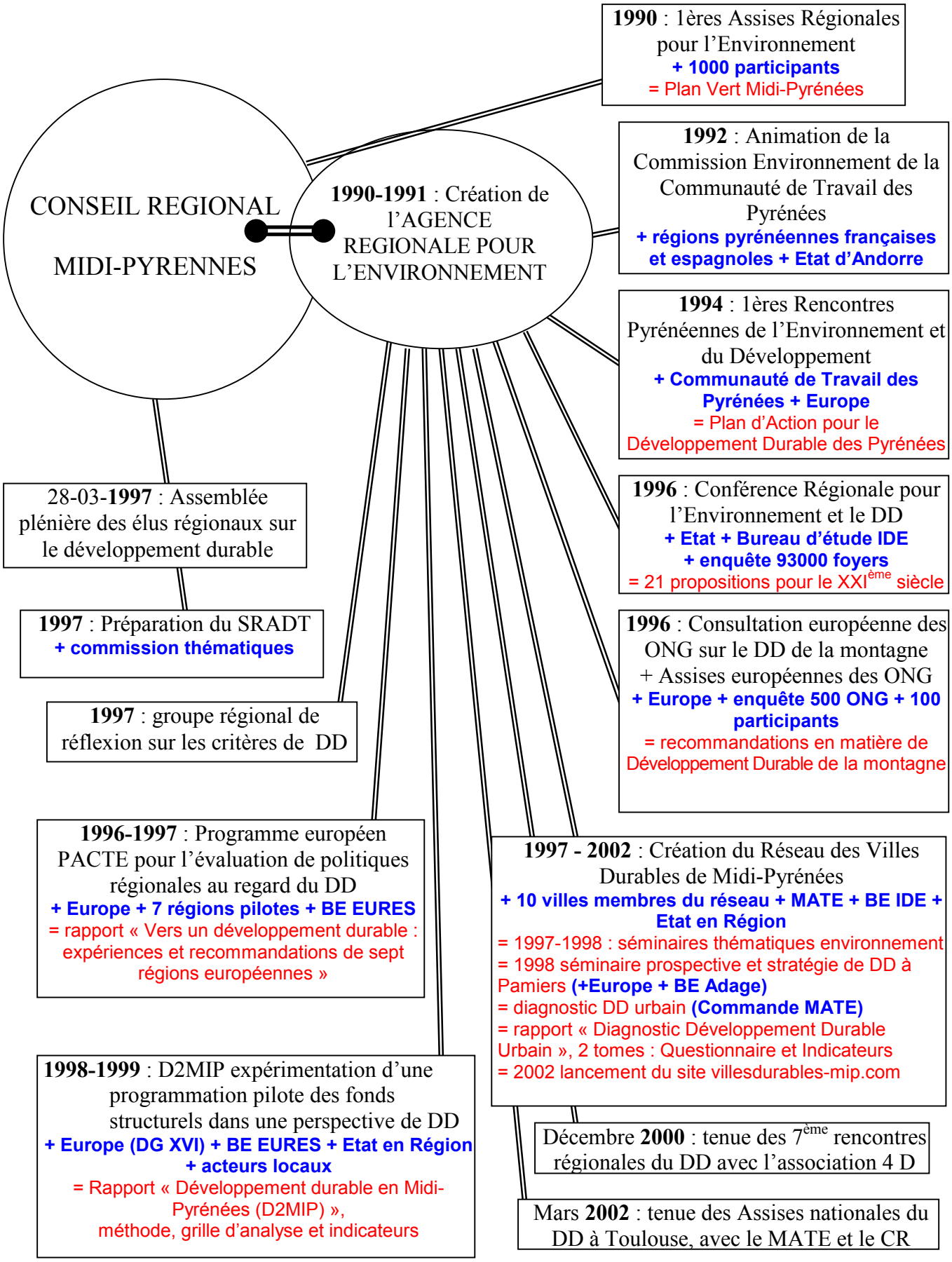


Figure 19 : Historique et genèse du développement durable en Midi-Pyrénées
Evénements, acteurs et partenariats



Le Conseil Régional apparaît alors comme un soutien (c'est une de ses institutions qui emmène la dynamique régionale de développement durable) mais il participe moins directement aux activités d'animation et de réflexion autour du développement durable. Les acteurs régionaux porteurs de ces questions à l'ARPE chercheront alors à développer des activités en partenariat avec d'autres acteurs susceptibles de leur apporter un gain de légitimité. L'Europe joue ici un rôle clé d'impulsion. L'appui sur l'extérieur et sur le local peut alors tout aussi bien être perçu comme une nécessité en terme de légitimité que comme une volonté de décloisonnement. La dynamique de développement durable régional prend alors une *forme éclatée* qui s'inscrit autour du Conseil régional plus qu'en son sein.

B) Propositions de modèles d'intégration du développement durable régional

Nous proposons ici deux modèles contrastés d'intégration du développement durable dans le SAR (Figure 20) basés sur l'analyse comparative des caractéristiques régionales d'intégration du développement durable dans la planification. Sont résumées ici les principales caractéristiques identifiées pour chacune des deux régions.

B. 1. Essai de caractérisation du développement durable en Nord-Pas-de-Calais

Au cours de l'exercice de planification, le développement durable apparaît comme un *objectif stratégique* mobilisé en amont du processus avant son *effacement* du processus politique au profit d'une *diffusion* dans les dispositifs d'ingénierie territoriale, principalement *l'évaluation*. La *traduction* du développement durable semble alors s'opérer selon un phénomène de diffusion, qui bénéficie à des champs de l'action publique récents ou naissants et étroitement liés à sa problématique (comme l'environnement ou l'égalité des chances hommes-femmes).

Un certain *phénomène « d'institutionnalisation en pointillé »* du développement durable s'opère avec la création d'une mission "*développement durable*" à la *Direction du Plan et de l'Environnement* du Conseil régional en 2000 et surtout la mise en place du *Centre Ressource du Développement Durable* (CERDD), structure partenariale chargée de la diffusion et de l'animation des activités en sa faveur[1].

La conception du développement durable est associée aux démarches d'évaluation, qui remplissent un rôle de médiation entre objectif politique et intégration pratique, à travers le développement d'une ingénierie en charge de son intégration technique dans les actions régionales. Enfin, bien qu'elle soit transversale et intégrée, elle semble toujours avoir majoritairement profité à l'environnement dans le processus des CPER et des DOCUP.

[1] Ce centre a été voulu et conçu comme un outil pour l'appropriation du développement durable par les acteurs locaux. Il représente aujourd'hui une institution d'interface entre les différents échelons locaux, régionaux, nationaux et européens spécifiquement dans le domaine de la mise en œuvre du développement durable. Cette structure regroupe le Conseil Régional, les services de l'Etat responsables de l'aménagement régional (SGAR) ou de l'environnement (DIREN), l'Union européenne (avec les financements du FEDER), l'ADEME, Gaz de France et les associations d'environnement. [www.cerdd.org]

L'approche régionale est clairement affiliée à *une dynamique politique régionale* à savoir la *présidence du Conseil régional par une élue verte*, Marie-Christine Blandin, de 1992 à 1998. *L'approche développée est centrée autour de la Région*, qui apparaît clairement *pilote et chef de file* pour le développement durable sur son territoire. Cette avance du Conseil régional peut avoir des effets pervers : les Conseils généraux par exemple pourront limiter leurs investissements dans des réflexions et des actions en faveur du développement durable où ils savent que seul le Conseil régional profitera des retombées[1].

Politiquement, le développement durable est accaparé par les Verts qui en ont fait un enjeu politique revendiqué et affirmé dès qu'ils ont dû vanter leurs mérites dans l'exercice du pouvoir régional, élection régionale oblige[2]. Plus largement, en Nord-Pas-de-Calais, le développement durable a constitué une opportunité face à la nouveauté de l'exercice du pouvoir régional par les verts en 1992. Il apparaît alors comme un levier potentiel de changement et un facteur de légitimation puissant. Théorie extérieure, existant indépendamment des verts donc non étroitement connoté écologiste, consensuelle donc acceptable par tous, c'est en plus un principe nouveau de l'action publique, évitant du même coup d'être taxé de passéiste. Le développement durable offre alors un espace idéal pour élargir les idées écologistes à l'ensemble des actions de la Région, tout en permettant dans le même temps une "décoloration" des principes trop marqués "écolo" (Villalba, 1995).

Un effort est fait (par un élu vert) pour définir une *stratégie de développement régional durable* : celle-ci comporte peu de déclinaison infra-régionale (à part pour le bassin minier). Elle développe par contre *un discours et une vision régionale* du développement durable grâce à une *approche stratégique globale*. Celle-ci s'appuie essentiellement sur des efforts en termes *de méthode* (évaluation, aide à la décision, aide à la conception) *et d'innovations institutionnelles* (appui aux expérimentations territoriales).

L'origine des réflexions techniques sur le développement durable se situe *autour des démarches expérimentales d'évaluation environnementale* initiées en Région (essais de prise en compte des impacts environnementaux de l'ensemble des politiques régionales). Elles seront ensuite élargies à l'intégration des préoccupations plus larges du développement durable.

Le développement durable est mobilisé régionalement comme un *leitmotiv*, un *élément moteur* du projet de développement régional. Et cette problématique semble aussi bien active en tant que principe interne qu'externe au *Système d'Aménagement Régional* : c'est un élément mobilisateur et rassembleur au sein la région, et c'est une image valorisante donnée à l'extérieur.

[1] C'est en partie ce qui semble se passer lorsque le Conseil Général du Nord "dissout" son service Environnement.

[2] « *Les nouvelles échéances électorales* [élections régionales de 1998] *favorisent la construction d'un nouveau discours politique. Même minoritaire, (en s'appuyant sur la « culture proportionnelle »), ils* [les Verts] *se représentent comme des acteurs politiques en mesure de transformer – tout au moins localement – certaines orientations en matière de politiques publiques, en cohérence avec les choix théoriques du développement soutenable.* » (Villalba, 1997 : 329)

- C'est un *élément de marketing* au centre de la communication régionale : « *Faire de la Région une grande région européenne du développement durable* ». Pour ce faire, des symboles viennent incarner cette politique[1]. Cet appui sur le développement durable en tant qu'image de marque régionale peut être perçu comme la continuité d'un appui de longue date sur l'environnement visant à restaurer l'image régionale[2], appui qui se retrouve dès la mise en place du premier PNR en 1968.

Ainsi, à l'occasion de la présentation du rapport sur les orientations stratégiques en matière d'environnement (CR NPdC, 1999c), le Président du Conseil Régional « *a rappelé que la Région a l'ambition de faire de notre institution la référence nationale du développement durable.* »

Communiqué du Président du Conseil Régional du 17/12/1999 [www.nordpasdecalais.fr/instit/comm-1999/comm90.ht m]

De la même manière, la page de présentation de la Direction Régionale de l'Ademe partage exactement la même orientation : « *La région Nord - Pas de Calais est l'héritière d'un passé industriel qui a lourdement pesé sur la qualité de son environnement et de son cadre de vie. Aujourd'hui, à l'aube du troisième millénaire toutes les conditions sont enfin réunies pour faire du Nord - Pas de Calais la région du Développement Durable* »

[http://www.ademe.fr/htdocs/ presentation/Actionregionale/Nord-Pas-de-Calais/default.htm]

Enfin, à l'occasion de la tenue des Assisses nationales du développement durable à Lille, cette stratégie était concrétisée en terme de communication par l'édition d'une plaquette par la Direction de la Communication du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais intitulée : « *Nord-Pas-de-Calais, la région du développement durable* » (Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 2003)

- Et c'est un nouveau *principe politique fédérateur*, permettant une nouvelle vision dynamique de l'avenir du territoire : si les formes passées du développement régional ont été essentiellement non durables, tendre vers un développement durable consiste alors d'abord à arrêter le non durable.

« *Dans ce contexte et plus qu'ailleurs en France, les responsables régionaux ont voulu tirer les leçons de leur passé industriel, souvent symbole même du développement non durable. Plus qu'ailleurs le consensus s'y renforce pour faire du Nord-Pas-de-Calais l'une des grandes régions européennes du développement durable.* »

p. 11, préambule du CPER 2000-2006 « Une stratégie commune pour l'avenir du Nord-Pas-de-Calais »

Face aux situations non durables, est proposé un modèle que nous qualifions de « *reconversion durable* ».Il est clair que la *figure du non-durable*[3] dans laquelle l'ensemble des acteurs régionaux relisent le passé régional est un apport majeur de la territorialisation de la problématique du développement durable : face à un passé sombre léguant des crises difficilement surmontables, l'appropriation régionale du développement durable fournit une clé de lecture commune qui vise à permettre le dépassement des difficultés majeures. Elle offre de nouvelles perspectives où projeter l'avenir des territoires, perspectives dans lesquelles ces facteurs de crise peuvent apparaître comme des défis formateurs, sources

[1] Comme toute politique naissante, l'action en faveur du développement durable a été dotée "à sa naissance" de symboles forts (lycée HQE, coopération décentralisée, filière éolienne, pôle de compétence sites et sols pollués, banque solidaire…), sorte de vitrine aussi bien à destination du personnel administratif régional ("regarder, c'est possible"), de la population régionale ("regarder ce que l'on fait") que de "l'extérieur" ("image de marque").

[2] « *En région Nord-Pas-de-Calais, où l'on part d'une dégradation à la fois sévère et très généralisée, l'environnement tient, avec la culture, une place centrale dans une entreprise de restauration de l'image de marque régionale, laquelle est considérée comme condition indispensable d'une reprise du développement.* » (Nicolon, 1988b : 127)

[3] En témoignent, parmi de nombreux exemples, ces déclarations de Jean-François Caron, élu vert en charge de la Commission développement durable et aménagement : « *Plus que n'importe quelle autre région, le Nord-Pas-de-Calais a connu le développement non durable. (...) Ici, plus qu'ailleurs, nous avons droit au spectacle du développement non durable.* » Jean-François Caron, « *Le monde change, il faut agir* », interview p. XXIX, cahier spécial « 50 vigies vertes en Nord-Pas-de-Calais » à Environnement Magazine, n°1618, juin 2003

stimulantes de renouveau, de dynamisme et d'inventivité.

Mais il ne faut pas en conclure à une puissance pédagogique illimitée de la problématique du développement durable : en Nord-Pas-de-Calais, c'est avant tout l'exceptionnelle gravité de la situation régionale qui agit comme une "sensibilisation-choc". Des limites physiques à l'exploitation de la Terre et des hommes ont été matériellement atteintes : chacun peut appréhender dans son quotidien les conséquences non-viables des modes passés de développement non-durable. L'enjeu est maintenant d'en tirer positivement la leçon qui s'impose.

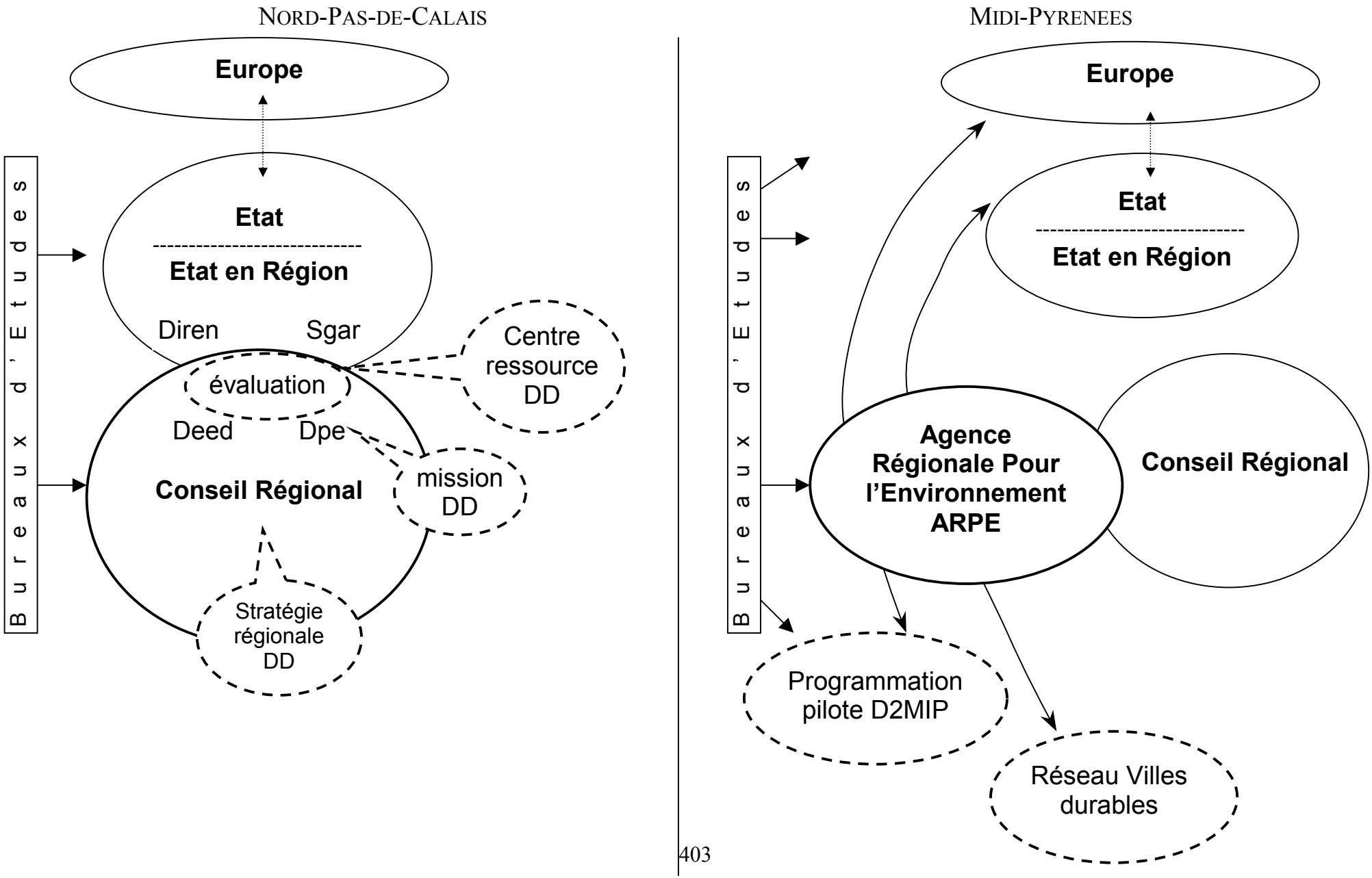
> « *(…) il existe un vrai partage politique sur le fait que l'une des chances de la Région Nord-Pas-de-Calais pour les cinquante ans à venir est de montrer qu'elle a su tirer les leçons du passé. Être tous les jours dans le souvenir de ces difficultés est un puissant moteur pour inventer de nouveaux modèles de développement.* »
>
> extrait de la rencontre-débat du Comité 21 avec Jean-François Caron, le 27 mai 2003, p.5

Parmi d'autres facteurs communs permettant des réflexions et des actions régionales autour du développement durable régional comme le rattachement à un questionnement commun à l'échelle planétaire ou encore l'importance des acteurs porteurs, la relecture et l'appui sur le passé régional comme défi pour l'action et impulsion d'un nouveau modèle est un facteur qui apparaît spécifique à cette région. L'exemplarité d'un passé industriel érigé en modèle de développement non-durable forme donc un "facteur historique" central dans l'initiation d'une dynamique régionale de développement durable.

Au final, plusieurs niveaux d'influence de la diffusion de la problématique du développement durable au sein du SAR peuvent être identifiés :

- *Sur les discours*, en offrant un nouveau terrain d'expression consensuel, ouvert et rassembleur ; en proposant un au-delà aux situations de crise.
- *Sur le personnel et les formes de l'action régionale*, par la sensibilisation, l'acculturation, la formation, l'appropriation, la diffusion et l'interactivité horizontale accrue (inter-services et inter-institutions) au sein du SAR.
- *Sur les domaines de l'action publique*, en bénéficiant à l'environnement mais en n'arbitrant que partiellement d'autres priorités mieux ancrées (transport, agriculture…).
- *Sur les critères de choix* (éco-conditionnalité, équité homme/femme), *les standards* d'action (HQE, ISO 14), *les politiques innovantes* (Agenda 21 Local, diagnostic territorial de développement durable…).

Figure 20 : Deux modèles d'inscription du développement régional durable au sein du Système d'Aménagement Régional



B. 2. Essai de caractérisation du développement durable en Midi-Pyrénées

L'approche régionale repose sur la saisie d'opportunités (PACTE, D2MIP, 2ème appel d'offre LA21 du MATE) *et sur la création d'opportunités* (ASSISES 90, 94 & 96, Réseau Villes durable), *essentiellement via l'ARPE.*

L'approche régionale s'appuie sur le *développement local* et *les collectivités territoriales* infra-régionales (conception locale plus que régionale). L'ARPE a développé une conception du développement durable s'appuyant sur des démarches infra-régionales, dans une conception proche du développement local. Il ressort des stratégies régionales l'importance accordée à la qualité de vie, de culture, de sociabilité, de production des espaces ruraux, avancée comme support principal sur lequel doit s'appuyer une dynamique de développement durable régional, en passant « *d'une logique de prédation de ressources génériques à* ***une logique de construction de ressources spécifiques***. » (Région Midi-Pyrénées, 1997b : 17)[1].

L'approche régionale peut donc être qualifiée *d'expérimentale et d'additive* : plutôt que de produire une théorie régionale et de chercher à mettre en œuvre une stratégie régionale sur le territoire, l'approche expérimentale est privilégiée sur des portions d'espace "exemplaires" à vocation de laboratoire. La politique de développement régional durable s'appuie sur des *espaces pilotes infra-régionaux* identifiés régionalement comme des "*espaces d'apprentissage*" (Pays, villes durables, vallée, sites d'exception, Massifs et montagne, PNR, arrondissements tests, etc.) et également sur des expériences interrégionales, notamment transfrontalières. Au cours de l'exercice de planification, elle influence partiellement des *politiques thématiques* comme l'agriculture et le tourisme par exemple.

Au final, il n'y a guère d'effort en vue de formaliser et d'exprimer une compréhension régionale du développement durable. C'est plutôt par la multiplication d'actions locales qu'une perspective régionale doit se dégager. Plutôt qu'une approche régionale homogène, l'approche privilégie une *acception multiple et locale du développement durable*. Cependant, cet appui sur les collectivités territoriales semble malgré tout *contourner quelque peu les Départements* dont le rôle apparaît effacé dans la dynamique régionale de développement durable.

Enfin, la conception régionale du développement durable semble relativement "*importée*", largement influencée par les programmes européens et les discours des consultants. Il n'y a pas ou peu de production de doctrine politique régionale spécifique par les élus. Et du fait de l'importance et du nombre d'expériences pilotes infra-régionales réalisées, *le rôle des consultants revêt alors une importance particulière*. Dans ce cadre, les doctrines extérieures "importées", venant de l'échelon européen et des consultants acquièrent une force

[1] En conclusion de leur rapport, le groupe thématique « Logiques spatiales des systèmes productifs et emploi » précise que leurs réponses « *passent par une conception endogène du développement économique local, mais ouverte sur l'économie mondiale. Une telle acceptation nous a amené à mettre en avant la notion de ressources spécifiques, qui seules, peuvent permettre la territorialisation et donc la pérennité des entreprises*. » (Région Midi-Pyrénées, 1997b : 20)

d'influence et jouent un rôle de premier plan dans la construction d'une approche régionale.

L'épicentre politique du développement durable apparaît ici moins clair à déterminer, beaucoup moins visible et net qu'en Nord-Pas-de-Calais, bien qu'il semble tourner autour de l'ARPE.

L'épicentre technique est lui aussi plus flou. Alors qu'en Nord-Pas-de-Calais, l'impulsion des questionnements autour de la durabilité est essentiellement politique, en Midi-Pyrénées, c'est certes l'organisation d'événements régionaux, mais aussi l'animation d'opportunités, notamment grâce à l'inscription dans des projets pilotes extérieurs, par "les bonnes personnes aux bons moments" qui constituent les "éléments déclencheurs". Par contre, la place de l'évaluation reste centrale dans les travaux de recherche et d'expérimentation entrepris, et l'évaluation semble constituer malgré tout *un outil de diffusion du développement durable de premier ordre* auprès du personnel régional.

L'ARPE joue un rôle central : nœud incontournable, tête de réseau… C'est à partir d'elle que se tissent et se rejoignent les différentes dynamiques initiées autour de la durabilité en Midi-Pyrénées. Elle fédère les différents acteurs et s'appuie sur des partenaires extérieurs, clés pour initier des expériences nouvelles (Commission européenne et MATE). Cependant, sa légitimité politique semble mince.

Tableau 51 : Analyse comparative des modalités d'intégration régionale du développement durable

	MIDI-PYRENEES	NORD-PAS-DE-CALAIS
	Principales caractéristiques divergentes	
Territoire régional	Superficie, densité, qualité de l'environnement, aire d'influence culturelle, position géographique sont autant de caractéristiques régionales divergentes.	
Dynamiques régionales	▪ Initiée par le Conseil régional puis animée et portée par une agence déléguée (l'ARPE) *via* des recherches en termes de méthodes. Soutien politique sans réelle appropriation.	▪ Conduite et soutenue politiquement par le Conseil régional, "chef de file" d'un mouvement associant aussi l'Etat déconcentré (Sgar, Diren, Ademe…).
Stratégies et déclinaisons régionales	▪ Réflexions méthodologiques soutenues et alimentées par des acteurs "extérieurs" (programmes européens et consultants) reposant sur l'addition d'expériences infra- et inter-régionales conçues comme autant de terrains d'apprentissage et d'exemplarité d'une territorialisation de la durabilité. ▪ Modèle basé sur l'**image de qualité** et sur le caractère rural et préservé des territoires, inspirée des modèles de développement local **Préserver** et **valoriser** la qualité de l'environnement et du patrimoine.	▪ Approprié par une partie du personnel politique. Expression d'une stratégie de développement durable à l'échelle régionale. ▪ Modèle de la "**reconversion durable**", basé sur la **réparation** et la **reconquête** de la qualité des territoires, et couplé à un objectif d'**excellence** en matière d'innovation et de savoir-faire environnementaux.

Tableau 52 : Analyse comparative des modalités d'intégration régionale du développement durable

	P r i n c i p a l e s c a r a c t é r i s t i q u e s c o n v e r g e n t e s
Outils	▪ Soutien aux démarches d'**animation** des territoires (Agenda 21 Local, diagnostic territorial…), appui sur des espaces d'**expérimentations** (PNR…), sur des **actions pilote** et innovantes à valeur d'exemple et d'impulsion (lycée HQE…). ▪ Diffusion d'outils de **management** et de **normes** innovantes (HQE, management environnemental, égalité homme-femmes). ▪ Importance des **travaux méthodologiques** sur la **mesure du développement durable** et **l'évaluation des politiques**. L'élaboration des cadres d'évaluation permet une **médiation** concrète entre grands objectifs politiques et préoccupations opérationnelles. Ce recours à l'évaluation peut aussi correspondre à une forme de "**report**" du travail de traduction du niveau politique aux niveaux techniques. Si elles sont intégrées aux institutions, ces démarches peuvent apporter des plus-values en terme de **sensibilisation**, d'**apprentissage** et de **diffusion** auprès du personnel technique et politique.
Acteurs et partenaires	▪ Importance cruciale du **facteur humain**, des acteurs porteurs incarnant et diffusant les idées du développement durable. ▪ Influence directe ou indirecte du **niveau européen** qui "pousse" au développement durable. ▪ Le recours au **consultanat**, en tant qu'animateurs, agents d'acculturation et sources de légitimité des démarches. ▪ Importance des "**structures-ponts**" en tant qu'animatrices des expérimentations, propagatrices et relais des bonnes pratiques (comme l'ARPE, point de départ d'une dynamique en Midi-Pyrénées ou le CERDD, point d'arrivée en Nord-Pas-de-Calais). ▪ Le contournement des **Départements**, qui n'apparaissent pas en tant qu'acteurs associés d'importance.
Facteurs politiques	▪ Importance du **mode de scrutin** (proportionnelle), des **temporalités** électorales, de la **couleur** de l'exécutif (gauche plurielle et présence d'élus verts dans les deux cas étudiés) et de la "**distance**" de l'exécutif régional avec la gouvernement. ▪ **Facteur de consensus**, élément moteur de la stratégie régionale mais qui ne constitue **pas un réel espace de débat politique** sur les formes et les finalités du développement régional.
Difficultés et enjeux	▪ Conception du développement durable majoritairement liée à l'**environnement**. ▪ **Articulation locale / globale difficile** : faible prise en compte du "reste du monde" - interconnexion difficile avec l'extérieur. ▪ Difficulté d'introduire des réflexions s'inscrivant sur le **moyen et long terme.** ▪ Difficulté d'introduire des **démarches participatives** à l'échelle régionale. ▪ **Temporalité inversée** de la planification entre action et stratégie (planification programmative avant planification indicative).

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE : UNE VISION DE L'AMENAGEMENT REGIONAL VIA L'ETUDE DES CPER ET DES DOCUP

Les analyses nationale et régionale permettent une certaine compréhension de la co-production des programmes de planification régionale. L'analyse du processus de contractualisation de la planification régionale nous apprend que celui-ci ne se déroule pas de façon linéaire. Dans ce cadre, les négociations politiques restent peu visibles et les "marges de manœuvre" disponibles sont étroites. Enfin, les réorientations s'effectuent principalement par le biais de rééquilibrages budgétaires.

La problématique du développement durable, érigée en objectif prioritaire de l'exercice de planification, apparaît alors avant tout comme un élément stratégique fédérateur, dont l'intégration est souhaitée très en amont du processus. Cette préoccupation, qui n'est pas précisément définie par les niveaux supra-régionaux, s'efface ensuite au fur et à mesure que les négociations avancent et se concrétisent. Elle se retrouve intégrée "en arrière plan" au sein des dispositifs régionaux d'évaluation destinés à suivre les programmes. Elle bénéficie dans cette "scène" d'efforts variables de traduction technique afin de la décliner en objectifs opérationnels mesurables.

A. L'aménagement régional à plusieurs et la coproduction des programmes de planification

Des négociations institutionnelles montrées mais une transparence réduite des processus de décision

La négociation institutionnelle est mise en scène selon un processus de concertation qui se veut large et vertueux (tout le monde doit être entendu). Si la préparation des CPER et des DOCUP est indéniablement un moment fort d'activité au sein des systèmes politico-administratifs régionaux, elle ne semble pas être un objet d'intérêt de la population, du moins, elle n'occupe pas le devant de l'actualité régionale.

Au final, l'opacité des négociations politiques perdure. L'exercice de préparation de la planification reste peu lisible et les arbitrages politiques s'effectuent sur une période ramassée.

Cependant, l'exercice d'élaboration des CPER se révèle bien plus interactif que pour les DOCUP, dont l'élaboration est marquée par une verticalité rigide, une forte imposition des règles et une absence de dialogue directe avec les niveaux régionaux. Les programmes européens correspondent à des co-financements unilatéraux, prévus pour s'ajouter à d'autres politiques. Ils n'ont donc nullement besoin d'être élaboré à plusieurs. L'Europe apparaît centrée sur ses politiques. Par sa position, elle semble en mesure d'effectuer des pressions sur les niveaux régionaux en fonction de ses attentes, pressions qui peuvent permettre l'ouverture de "*fenêtres d'opportunité*" au sein du *Système d'Aménagement*

Régional et l'introduction par ce biais d'innovations institutionnelles (exemple de l'ajout de critères d'éco-conditionnalité aux DOCUP du Nord-Pas-de-Calais).

La planification contractualisée : les niveaux supra-régionaux encadrent, les niveaux régionaux et infra-régionaux remplissent

L'exercice de planification étudié correspond sans doute davantage à la mise en place d'un cadre et à la répartition d'enveloppes budgétaires sur lesquelles les différentes politiques à venir peuvent s'appuyer qu'à la définition d'une stratégie de développement régional. C'est à dire que le contrat de Plan, et bien davantage encore le DOCUP, apparaissent comme des exercices de programmation budgétaire avant d'être des stratégies de développement en tant que tel. Le caractère de programmation efface le caractère stratégique et prospectif.

Ce sont avant tout des cadres de programmation budgétaires à remplir. En cela, leurs contenus sont relativement similaires entre régions, exceptées les adaptations liées aux caractéristiques régionales majeures. La philosophie des CPER ne varie guère de l'un à l'autre et tous se ressemblent en terme de stratégie d'action. Il y a un indéniable conformisme entre les différents CPER, liés tout à la fois aux règles et cadres communs pré-établis par les niveaux centraux, voire même un mimétisme entre les différents contrats à rapprocher d'une certaine "*sociologie des rédacteurs*" (les CPER sont tous conçus au sein des SGAR, selon les mêmes règles et avec des correcteurs identiques au sein des ministères…). Les négociations sont principalement de nature financière : elles portent sur les volumes inscrits par chaque contractant dans les secteurs "ouverts" à la contractualisation.

Pour prendre une image, le contrat de Plan pourrait être comparé à une valise. Les niveaux supra-régionaux fournissent la valise et choisissent quand l'ouvrir, et il ne reste pour les niveaux régionaux et infra-régionaux qu'à la remplir… Et jamais personne ne discute de la destination ! Cette faiblesse des stratégies devant guider le développement régional doit bien évidemment être liée à l'inversion problématique des calendriers entre planification indicative et planification programmative (les CPER et les DOCUP ont été validés avant que les SRADT et les SSC ne soient établis). Avec ces temporalités inversées, les actions étaient programmées avant que les orientations devant guider l'action ne soient décidées… Cette lacune explique en partie l'aspect « catalogue de mesures » des CPER et la difficulté à y déceler des orientations stratégiques fortes.

Dans ce cadre, la co-production des politiques de développement est marquée par une forte inertie et des marges de manœuvre étroites. La « dirigeabilité » de l'action semble réduite. Cet aspect renvoie au caractère incrémental de l'action publique, soulignant que le plus souvent, les évolutions se font à la marge (Meny & Thoenig, 1989). La construction à plusieurs est ouverte aux actions de chacun mais la forte complexité des procédures comme le pouvoir de contre-poids des autres partenaires ne laissent que des marges de réorientation et de négociation réduites (exemple de la programmation routière importante des programmes étudiés malgré une forte volonté du gouvernement de

réorienter ses investissements d'infrastructures de transport au profit du rail). L'encadrement par les niveaux supra-régionaux et l'inertie des demandes locales et des pratiques aménagistes aboutissent à un espace étroit où de nouvelles formes d'action peuvent émerger. Si le contenu de la programmation est difficilement évolutif, des innovations peuvent être plus facilement introduites dans les modalités de mises en œuvre des programmes (systèmes de pilotage, d'évaluation et de suivi, etc.).

Dans la pratique de la co-production, des répartitions de compétences apparaissent clairement en observant les montants financiers des différents partenaires en fonction des objectifs d'action. En reprenant une ligne d'articulation complémentaire de la problématique du développement durable présentée dans la 1ère partie de cette thèse (*cf. chapitre 1*), entre "*durabilité pure*" et "*durabilité élargie*", un partage des tâches relativement net s'observe dans la pratique du contrat de Plan entre l'Etat prenant majoritairement à sa charge des actions liées au "*survivre ensemble*" (gestion des risques majeurs, réparation…) alors que les Régions, et les collectivités territoriales plus généralement, investissent davantage sur des actions pour "*mieux vivre ensemble*" (valorisation, innovation, excellence environnementale…).

Au cours de la contractualisation, l'association des collectivités sub-régionales est variable : reconnues aptes pour participer financièrement, elles le sont moins pour négocier. Dans ce sens, les Départements apparaissent comme des financeurs importants relativement contournés sur le plan décisionnel. Et ils ne se saisissent guère de la problématique du développement durable dans le cadre de la préparation du CPER.

La préparation et la construction du CPER sont donc une bonne entrée pour étudier les mécanismes de déclinaison et d'appropriation du développement durable au sein du SAR. Cependant, cette approche demeure limitée et nécessite d'être d'élargie à l'ensemble des initiatives régionales en matière de développement durable afin de pouvoir caractériser les formes particulières de dynamiques régionales qui émergent.

B. Les enseignements sur l'inscription et la déclinaison régionale du développement durable

Une force de rassemblement plus qu'un principe d'arbitrage

Politiquement, la problématique du développement durable semble en mesure de dégager un espace de consensus mais elle ne sert en aucun cas d'outil d'arbitrage capable d'organiser et de trancher les négociations. Face à des situations de crise régionale comme en Nord-Pas-de-Calais, la problématique du développement durable, si elle est appropriée régionalement, semble en mesure d'ouvrir des perspectives partagées et motivantes afin de dépasser les écueils des modèles de développement antérieurs. La problématique du développement durable peut donc utilement servir d'appui à la formulation d'une stratégie régionale de développement. Discours fédérateur, il peut constituer un élément moteur du projet régional, et, en renouvelant les perspectives des territoires, semble en mesure de dégager des points de vue partagés pour l'action.

Inversement à la "montée en puissance" qui s'observe pour le déroulement du processus de contractualisation dans son ensemble, l'objectif de développement durable bénéficie d'un investissement décroissant des ressources mobilisées en sa faveur. Le développement durable apparaît alors comme un outil de consensus politique et de coopération inter-services et inter-institutions largement mobilisé en amont de la conception des programmes (particulièrement en Nord-Pas-de-Calais). C'est un objectif stratégique relativement "abstrait", mais qui ne fonctionne pas ensuite comme un principe d'arbitrage lors de la déclinaison des orientations stratégiques en actions concrètes. La problématique du développement durable fournit donc un terrain d'entente et de consensus par le rapprochement des discours entre les différents niveaux contractants, entre les différents services et au sein même de l'assemblée régionale. Mais n'étant pas constitué en politique publique en tant que telle, avec des instruments, des moyens et des objectifs clairs et structurés, elle s'efface quand vient le moment de préciser d'autres objectifs sectoriels mieux structurés en tant que politiques publiques et porteurs de retombées électorales directes.

Ainsi, elle n'a pas été en mesure de désamorcer les conflits et les tensions autour des questions routières. Cette inertie favorisant un investissement pour les routes supérieures à la moyenne nationale dans les deux CPER étudiés illustre bien cette situation paradoxale commune à deux des Régions françaises revendiquant une volonté d'action en faveur du développement durable. Ainsi, plutôt que de constituer un solide système d'actions pratiques et directement opératoires, le développement durable fonctionnerait bien plus comme *un principe idéologique, un objectif stratégique* permettant d'ouvrir un *espace de consensus* grâce à d'indéniables qualités, en terme de *capacités de mobilisation et de rassemblement* des acteurs comme en terme de *renouvellement des horizons* où les territoires régionaux peuvent se projeter à moyen terme.

Au cours du processus de contractualisation, si le développement durable permet d'ouvrir un espace de débat, ce dernier apparaît restreint, et *in fine* davantage investi techniquement que politiquement. Ces espaces temporaires sont difficilement accessibles (filtrage des interlocuteurs légitimes et aptes à débattre) et les discussions sont limitées à la traduction des orientations stratégiques en objectifs opérationnels mesurables. Si une meilleure prise en compte des impacts sociaux et environnementaux des actions de développement du territoire est recherchée, ce ne sont pas les lieux où interroger les formes et les impacts à moyen et long terme des modèles de développement suivis.

L'efficacité et la réussite d'une dynamique régionale en faveur du développement durable dépendent largement de l'intensité des efforts de traduction investis sur cette problématique. Plus l'effort de déclinaison régionale est adapté et replacé dans le contexte régional particulier, articulé aux conjonctures locales en s'appuyant notamment sur des éléments identitaires spécifiques, plus la compréhension régionale du développement durable incarne les enjeux du territoire et plus sa force de mobilisation, de rassemblement et d'identification est importante.

Enfin, l'investissement sur le développement durable peut également permettre de

développer une ressource en terme d'image régionale, et ainsi alimenter une stratégie de *marketing territorial*. Le développement durable constituerait ainsi en interne au SAR un espace de consensus politique et de médiation pour l'assemblée régionale et une opportunité pour travailler ensemble au sein des services ; simultanément, il fournirait un élément de communication régionale à destination de l'extérieur, une "image de marque" du territoire avantageuse en quelque sorte.

Un grand principe se retrouvant dans des petites mesures ?

La problématique du développement durable apparaît comme un « grand principe » mobilisé en amont du processus de contractualisation pour asseoir les perspectives de développement durable. Une fois les négociations et arbitrages passés, son influence directe ne se retrouve que sur quelques « petites mesures ». Il s'effectue une sorte de diffusion et de dissolution du développement durable au cours du processus. De la formulation des stratégies à la rédaction des mesures, ce phénomène occasionne des gains de légitimité :

- à des domaines d'action étroitement liés, soit mieux constitués mais toujours en déficit de légitimité, comme l'environnement, soit en émergence comme l'économie solidaire ou la coopération décentralisée ;
- ou à des "normes" émergentes et des nouveaux outils présentant une filiation directe avec l'idée de durabilité et proposant une traduction, certes partielle mais directement opératoire du développement durable. Se retrouvent ici les actions en faveur de l'équité homme-femme, l'incitation à la construction *Haute Qualité Environnementale* (HQE) des bâtiments ou encore le soutien aux *Agenda 21 Locaux*.

Au niveau du contenu, le développement durable est largement associé à des mesures environnementales. Le secteur de l'environnement bénéficie ainsi de « retombées positives » (en termes de visibilité, de légitimité, de moyens…) grâce à l'adoption de l'objectif de développement durable pour les CPER et les DOCUP.

Si les acceptions régionales du développement durable perçues à travers la planification ont des origines étroitement liées aux milieux de l'environnement, elles suivent en cela *in fine* le chemin de la formulation de la problématique en général, qui se situe bien dans la continuité d'une prise en compte récente de l'environnement dans l'action publique.

Cette problématique appuie aussi la diffusion de l'objectif d'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'ensemble des secteurs d'intervention, sous l'influence du niveau européen. Elle semble également aider à l'introduction ou au maintien à la marge de secteurs "émergents" tels que l'économie solidaire ou la coopération décentralisée. Cependant, ces secteurs embryonnaires paraissent bénéficier dans de bien moindres proportions de ce renforcement et cet apport de légitimité.

Son influence se heurte par contre à des objectifs d'action plus anciens, mieux structurés et porteurs de retombées électorales locales directes (comme les questions liées aux routes ou à l'agriculture par exemple) et/ou des domaines de l'action publique

relativement hermétiques au décloisonnement transversal, rapidement perçu comme une « perte de compétences » (comme cela a pu être le cas pour l'éducation nationale).

Enfin, elle permet la diffusion d'outils d'animation des territoires et des entreprises (*Agenda 21 Local*, diagnostic territorial de développement durable, *Système de Management Environnemental*, *Haute Qualité Environnementale*, etc.).

Enfin, il convient de remarquer que la plupart des mesures sur lesquelles débouche le développement durable sont encore souvent de nature expérimentale, témoignant de pratiques encore majoritairement en construction.

Les dynamiques territoriales de développement durable : une affaire de personnes ?

Si différentes modalités d'inscription régionale sont identifiées (objectif politique, programmes expérimentaux, travaux inter-services, etc.), le rapprochement des deux régions étudiées souligne l'importance du facteur humain. Dans ce sens, le développement durable régional, en tant qu'appropriation territoriale du développement durable, est en larges parts une affaire de personnes. Les dynamiques régionales naissantes reposent en effet sur la volonté et la détermination de quelques personnes seulement (élus, techniciens, universitaires…). Les "*acteurs porteurs*" de cette problématique au niveau politique et les "*acteurs relais*" de cette nouvelle préoccupation au niveau technique, s'ils sont peu nombreux, s'avèrent néanmoins indispensables en tant que soutiens et diffuseurs des démarches innovantes engagées dans le sens du développement durable.

Au niveau de la diffusion et de l'appropriation par les différents services régionaux, l'investissement d'un nombre réduit d'acteurs porteurs parmi le personnel, assurant la promotion et l'animation des activités autour du développement durable, semble être une condition sine qua non pour qu'existe une dynamique régionale de réflexion et d'acculturation. Sans eux, la problématique du développement durable ne posséderait pas de visibilité au niveau régional. L'importance de femmes et d'hommes motivés, incarnant les nouvelles perspectives ouvertes par le développement durable, est cruciale pour que l'idée fasse son chemin régionalement.

Dans ce premier temps, les interprétations de la durablité ne constituent pas des constructions juridiques mais des démarches morales, où l'engagement des acteurs est donc décisif. Le bon fonctionnement des démarches territoriales de développement durable repose sur la qualité de la ressource humaine et sur les capacités à travailler ensemble permises et développées par les institutions. Ce point renvoie à l'idée de « *système d'intelligences réparties* », pour reprendre l'expression de Jacques Horaist au colloque de la *Société Française de l'Evaluation* à Limoges en octobre 2003.

Les démarches régionales intégrant le développement durable ont besoin, pour fonctionner et pour s'articuler entre les procédures, d'"*acteurs porteurs*" capable de lui donner une visibilité et d'"*acteurs charnières*" capables de diffuser efficacement le message et les réflexions auprès du personnel. Ces acteurs sont généralement peu

nombreux et peuvent assurer les deux rôles. On retrouve ici les « *agents de médiation* » de Gaudin (Gaudin, 1999). Conformément à ses analyses sur la contractualisation (*cf. chapitre 2*), il se confirme l'importance des « *entrepreneurs de médiation* » assurant relais et animation dans le domaine du développement durable au sein d'un vaste mouvement dont il est difficile pour la plupart des acteurs y participant d'en avoir une vision d'ensemble (Gaudin, 1999). Ces « *agents-relais* » proviennent soit de l'extérieur (consultants), soit des services en charge de la coordination de la planification et/ou de l'environnement, soit enfin de "structures-pont" (comme l'ARPE ou le CERDD). Ils endossent une responsabilité importante dans la viabilité des démarches régionales et leurs investissements sont primordiaux pour la bonne réussite de ces entreprises.

Les personnes formées et motivées sont rares. Dans ce sens, former et sensibiliser le personnel des institutions peut représenter un réel gain et être facteur de changement à moyen terme. C'est un des objectifs explicitement suivis par les démarches d'évaluation étudiées. Cependant, doivent aussi être associés à ce facteur les taux de rotation et de renouvellement du personnel sensibilisé et formé. Si ces derniers sont trop élevés, il est plus difficile de diffuser une acception régionale du développement durable au sein du personnel. Il y a donc là un enjeu crucial en terme de politique de recrutement, de formation, d'organisation et de gestion de la ressource humaine.

Dans les deux régions étudiées, l'investissement de la classe politique sur la problématique du développement durable est variable et semble largement dépendre du rôle qu'ont pu occuper les élus verts au sein de majorités de "gauche plurielle". Dans de telles majorités régionales, cette problématique semble en effet principalement portée par des élus verts. Les expériences régionales étudiées indiquent que l'enracinement régional d'actions en faveur du développement durable nécessite des porteurs politiques de sensibilité écologiste1. Le scrutin proportionnel pour les élections régionales, permettant la présence de "petits" partis comme les formations écologistes, peut alors être vu comme un facteur favorable à l'initiation et à l'installation de dynamiques régionales vers un développement durable.

Malgré une adoption généralisée par la quasi-totalité des discours politiques, le développement durable manque d'une inscription politique réelle. Son inscription pour l'instant diffuse et en demi-teinte rend difficile son appropriation par les élus et ne lui procure que de rares profils politiques suffisamment convaincus pour en assurer une promotion efficace.

La place particulière des acteurs en charge de l'environnement

Parmi les acteurs porteurs, se retrouvent souvent des acteurs liés à l'environnement, techniciens ou politiques, animant et/ou représentant les actions autour du développement durable.

[1] Bien qu'au sein même des écologistes, le développement durable divise peut être autant qu'il ne rassemble (*cf. Chapitre 1, Section I.*).

Il s'avère en effet que le discours sur le développement durable est souvent porté par des acteurs sensibilisés aux questions d'environnement, bien que d'autres acteurs participent, investissent et animent également cette dynamique[1]. Cependant, la position des personnels en charge de l'environnement est délicate car deux écueils très proches coexistent :

- ils doivent assurer la promotion du développement durable sans l'accaparer ni le réduire à sa simple dimension environnementale[2] ;
- et ils doivent également éviter de dissoudre l'environnement dans le développement durable, c'est-à-dire empêcher que les préoccupations environnementales formulées précisément s'effacent au profit de préoccupations plus vagues liées à la durabilité.

Le risque que le secteur de l'environnement "s'accapare" le développement durable dans une conception strictement écologique existe toujours. Le fait que les articulations et les applications pour l'action dans les domaines économiques et surtout sociaux soient moins formalisées, plus délicates et moins directement évidentes, renforce ce péril du "ghetto écologique". Cependant, le danger symétrique existe tout autant, à savoir que l'environnement se retrouve englobé dans la nébuleuse du développement durable, et ainsi dépouillé de ces spécificités. Ces deux risques ne sont que les deux faces d'un même écueil, à savoir celui de la confusion, entretenue ou involontaire, entre environnement et développement durable.

Le rôle de l'évaluation : animateur et diffuseur des réflexions régionales

Au final, les principaux efforts collectifs de compréhension régionale de la problématique du développement durable semblent bien s'effectuer au sein de l'élaboration des systèmes de suivi et d'évaluation des programmes. La construction des dispositifs d'évaluation constitue la principale scène d'émergence au sein des services d'une acception du développement durable sous la forme de référentiels permettant de juger les avancées en fonctions des objectifs exprimés. Nécessitant un important travail de coordination inter-services, ces exercices peuvent former des moments d'apprentissage, de diffusion et de mise en accord autour d'une acception régionale commune du développement durable.

L'appui sur des experts, le plus souvent consultants, est un autre trait commun aux expériences étudiées. Le développement de démarches évaluatives correspond à une demande de sens et à un besoin d'éléments rationnels à la vue desquels l'action régionale

[1] En Nord-Pas-de-Calais, il s'observe un partage relativement clair des compétences entre les différents services de l'Etat déconcentré : la DIREN se charge de l'environnement et le SGAR du développement durable. De la même manière au sein de l'administration de la Région, c'est le service en charge de la planification (DPE) qui s'occupe de l'intégration du développement durable alors que la DEED -Direction de l'Environnement- reste centrée sur l'environnement.

[2] Ce qui est périlleux car naturellement, le personnel en charge de l'environnement a spontanément tendance à privilégier des thématiques environnementales mieux connues et ainsi à accentuer la place de l'environnement dans leurs représentations du développement durable régional ; *idem* pour les élus écologistes dont l'environnement constitue une priorité principale en terme électoral.

peut être appréciée. Dans cet esprit, le recours aux consultants procure le double avantage d'introduire une méthode et un cadrage du développement durable légitime, déjà testés ailleurs et s'appuyant sur les savoirs d'experts, et d'autre part, de faire intervenir un acteur extérieur, donc *a priori* neutre, au sein des travaux inter-services. Professionnel de l'animation, il doit remplir le rôle de tiers médiateur, désamorcer les conflits de personnes, les rivalités entre services et faire participer le plus de personnes à l'expression d'une situation consensuelle et partagée du développement durable. Cet appui sur l'extérieur apporte un gain de légitimité à la démarche engagée au niveau des services mais aussi plus largement à l'action politique.

Un report du travail de traduction du niveau socio-politique vers les niveaux techniques

Enfin, l'importance des travaux autour de l'évaluation des politiques au regard du développement durable dans les deux régions étudiées peut aussi être vue comme un *report* du travail de traduction politique sur les niveaux techniques. La mise en œuvre opérationnelle de l'objectif affiché de développement durable est largement déléguée aux techniciens en charge de la conception et de la conduite des programmes. Faute d'obtenir un consensus au sein de la majorité de l'exécutif régional, passée l'expression de l'adhésion générale à la problématique, la classe politique ne s'acquitte pas entièrement de son rôle de traduction de la problématique en valeurs et principes clairs pour l'action. La responsabilité de la construction concrète de la durabilité se retrouve quelque peu reportée sur les niveaux techniques, qui doivent décliner, appliquer et départager les principes généraux pour chaque type d'action et faire cohabiter les grandes volontés exprimées avec les limites et les freins de l'action "sur le terrain".

Ce *report* de l'activité politique de traduction du développement durable en principes d'action sur les niveaux administratifs n'est pas sans ambiguïtés. Ceux-ci sont chargés d'assurer les conditions techniques du respect des principes du développement durable dans la mise en œuvre des programmes, mais faute de lignes directrices précises, ils se retrouvent également à traduire la problématique du développement durable en objectifs d'action pour chaque mesure. Si le niveau technique a certes également un travail de traduction à effectuer, il n'a pas la légitimité pour trancher et affirmer des valeurs fortes à associer régionalement au développement durable. Et le rôle de la classe politique ne doit pas se limiter aux fonctions indirectes d'animation et de communication autour des activités régionales. Elle doit assumer une compréhension régionale explicitée et affirmée de la problématique du développement durable.

Ces points rejoignent les observations d'Etienne Landais à propos de la traduction opérationnelle de l'idéal de développement durable, remarquant qu'elle nécessite l'expression d'orientations politiques volontaires, et qu'il existe un risque de "défaussement" du niveau socio-politique, reportant alors intégralement le travail de traduction au niveau du débat technique (Landais, 1998 : 10).

Il y a peut être là une conception assez mécaniste de la production d'une politique publique, il suffirait que le personnel technique apprenne à produire du développement

durable pour que les politiques produites soient durables. Il faut sans doute aussi y voir l'expression de la lenteur des changements de l'action collective. Ce report de traduction sur les niveaux techniques est aussi l'expression de l'impréparation du personnel politique. C'est alors peut être une chambre d'écho et de maturation des nécessaires changements à venir. Cette diffusion par les niveaux techniques ne serait alors qu'une étape d'une longue "percolation" dans l'ensemble de la société des nouvelles préoccupations (changements climatiques, raréfaction des ressources, biodiversité, manipulation du vivant, etc.) et des nouveaux principes les accompagnant (précaution, responsabilité, risque d'irréversibilité, etc.), comme, trente ans auparavant, ce fut le cas pour le domaine de l'environnement.

Enfin, plusieurs enjeux cruciaux liés à la spatialisation de la problématique du développement durable ne semblent pas encore relevés. Si l'articulation avec les collectivités sub-régionales et voisines semble s'effectuer, avec plus ou moins de bonheur, les questions d'ouverture sur le temps long, d'articulation local-global et d'ouverture sur les populations concernées ne semblent pas encore réellement développées. Les initiatives d'association de la population ne dépassent pas la simple information et les tentatives d'ouverture sur l'extérieur se limitent aux politiques de coopération décentralisée d'envergures modestes.

Pour sortir de la stricte comparaison entre les deux régions composant notre « échantillon », il convient également d'élargir et d'approfondir ces résultats à la lumière d'un regard à l'échelle européenne et à la vue des contributions d'autres chercheurs sur ces questions. C'est l'objectif de la dernière partie de cette thèse, consacrée à la discussion et à l'élargissement de ces résultats. (*cf. Troisième partie ci-dessous*).

TROISIEME PARTIE

-

LES NOUVELLES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ACCOMPAGNANT LE DEVELOPPEMENT DURABLE REGIONAL

La deuxième partie de cette thèse a permis de mettre en évidence certaines formes et modalités de l'action territoriale accompagnant l'émergence du développement durable comme nouveau principe directeur de l'aménagement du territoire. Il convient, à partir de ces résultats, d'éclaircir le fonctionnement du *Système d'Aménagement Régional*, les modalités de déclinaison territoriale du développement durable, les contenus opérationnels qui peuvent lui être associés ainsi que les principaux facteurs de réussite identifiables pour l'initiation et l'alimentation de dynamiques régionales de développement durable. Pour ce faire, nos analyses doivent être élargies en les confrontant à d'autres travaux conduits sur ce thème, notamment à l'échelle européenne.

Cette troisième et dernière partie vise donc à réinterroger les principaux résultats de nos études sur l'intégration du développement durable au cours de la contractualisation de la planification à la lumière des débats théoriques aperçus dans la première partie de cette thèse et dans un cadre de comparaison plus large. Pour ce faire, les résultats précédents sont resitués à la lumière des expériences de l'ensemble des régions et collectivités territoriales françaises. Puis ceux-ci sont observés à l'échelle de l'Europe élargie. Ce "tour d'horizon européen" s'appuie sur notre participation en tant qu'équipe nationale au projet européen *Regionet* (2002-2003) : *Strategies for Regional Sustainable Development: an Integrated Approach beyond Best Practices*. Ce projet a fédéré des équipes de recherche issues de dix-sept pays membres et futurs membres de l'Union européenne autour d'une approche commune centrée sur ce que peut signifier le *développement régional durable* à l'échelle européenne (**Chapitre 5**).

Sont ensuite observées les nouvelles formes de conception de l'action publique à plusieurs -évaluation, coopération, participation…-, pour essayer de mettre en lumière les apports de ces pratiques ainsi que les modifications qu'elles subissent par rapport aux essais de mise en œuvre du développement durable. Enfin, un modèle schématisant différentes étapes du chemin des Régions vers un développement durable est proposé, ainsi que les principaux "facteurs de réussite" qui se dégagent pour de telles démarches (**Chapitre 6**).

CHAPITRE 5 -

APERÇU NATIONAL ET EUROPEEN

DES DEMARCHES REGIONALES DANS UNE

PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Ce chapitre vise à élargir le cadre dans lequel discuter de nos résultats, pour permettre de les relire dans une perspective européenne. Pour ce faire, la situation des régions et plus généralement des collectivités territoriales françaises au regard du développement durable au niveau national est rappelée afin de recontextualiser nos études régionales (**Section I.**). Ensuite, nos travaux sont éclairés à la lumière des recherches menées par dix-sept équipes selon une trame commune visant à cerner les principales caractéristiques régionales du développement durable en Europe (**Section II.**).

SECTION I. LES INITIATIVES REGIONALES LIEES AU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE CONTEXTE FRANÇAIS

A. Les modalités d'intégration du développement durable dans les deux régions étudiées

L'analyse approfondie des régions Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées nous renseigne précisément sur les différentes modalités de mise en œuvre du développement durable régional. Une revue des divers acteurs qui la prennent en charge, par des responsabilités directes ou indirectes, peut efficacement résumer le type de personnels concernés et les spécificités de la coopération multi-niveaux dans le cadre du développement durable régional.

Tout d'abord, au niveau de la collectivité régionale, différentes modalités d'intégration de la responsabilité du développement durable sont observées :

- Elle peut être formalisée par la création d'un service ou d'une structure qui lui est directement dédié (création de la mission développement durable au sein de la *Direction du Plan et de l'Evaluation* du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais et création du CERDD).
- Elle peut être déléguée plus ou moins explicitement à une structure para-régionale déjà existante (cas de l'ARPE en région Midi-Pyrénées).

Ces modalités d'intégration semblent étroitement liées aux conceptions et volontés politiques régionales associées à la problématique du développement durable.

Au niveau des services régionaux de l'Etat déconcentré en région, l'intégration du développement durable semble revenir légitimement au SGAR (*Secrétariat Général à l'action régionale*, sous l'autorité du Préfet de région) du fait de ses fonctions stratégiques de coordination de l'action de l'Etat de région, et tout particulièrement du fait de sa responsabilité dans la préparation et la mise en œuvre des programmes européens comme celles des contrats de plan. Cependant, cette intégration dépend de la "sensibilité" du *Secrétaire Général aux Affaires Régionales* par rapport à la problématique du développement durable. Il peut tout aussi bien s'en saisir, s'il la conçoit comme un enjeu stratégique de l'action publique ou, au contraire, l'intégrer sans conviction s'il n'y voit qu'un objectif supplémentaire purement rhétorique. L'administration régionale de l'environnement peut également jouer un rôle plus ou moins important, en fonction de l'appropriation de cet enjeu par le SGAR d'une part, et en fonction de la sensibilité à la problématique du développement durable du *Directeur Régional de l'Environnement* et de la perception des opportunités que représente pour lui cet objectif. Comme souligné précédemment, pour le personnel en charge de l'environnement, la mobilisation autour de cette problématique doit éviter le double écueil de la *confusion* entre environnement et développement durable, soit par *restriction* (du développement durable à l'environnement seulement), soit par *dissolution* (de l'environnement dans le développement durable).

Deux voies d'intégration du développement durable semblent co-exister dans les pratiques régionales étudiées.

- Il y a d'une part une appropriation partielle et un *pilotage par les services chargés des fonctions stratégiques de la planification et de l'évaluation* (à l'image du SGAR et de la DPE en région Nord-pas-de-Calais).
- Et d'autre part, il existe la possibilité d'un *renforcement des structures et services environnementaux* (à l'image de l'ARPE en Midi-Pyrénées ou de la DIREN en Nord-Pas-de-Calais).

Bien que la thématique du développement durable puisse représenter un enjeu d'appropriation important pour les services en renforçant ou en élargissant certains de leurs domaines de compétences, son appropriation par les différents services régionaux est apparue s'effectuer selon des modalités moins compétitives que collaboratives.

Les modalités et les espaces de coopération inter-institutions sont renforcées :

- par des *structures de médiation* déjà existantes, comme l'ARPE en Midi-Pyrénées, ou créées à l'occasion, comme le CERDD en Nord-Pas-de-Calais,
- et par la mobilisation d'*experts communs* aux institutions impliquées assurant une interface et une acculturation partagée et homogène au niveau régional (comme *Blanchet Conseils* et *Adage Environnement* travaillant pour la DIREN, le SGAR et la DPE en Nord-Pas-de-Calais ; ou *Eures* travaillant pour l'ARPE puis pour le SGAR en Midi-Pyrénées).

Au niveau de la coopération multi-niveaux, c'est l'ensemble de la chaîne d'acteurs participant au *Système d'Aménagement Régional* qui est modifié :

- **L'Europe** influence le processus, incite au développement des pratiques

évaluatives et introduit certaines préoccupations propres (équité des chances homme-femme).

- **L'Etat déconcentré** semble rester relativement « suiveur ». Il ne prend pas la main mais ses services peuvent saisir des opportunités en initiant (critères d'écoconditionnalité introduit par la DIREN en Nord-Pas-de-Calais) ou en accompagnant (développement de l'évaluation environnementale par exemple) des dynamiques favorables au développement durable. Si l'évaluation, encore fréquemment perçue comme un contrôle dérangeant et dangereux, peut susciter des réticences de la part des élus ne facilitant guère le développement des pratiques évaluatives dans certaines collectivités territoriales, la distance entre les responsables politiques et le personnel administratif des services déconcentrés de l'Etat peut parfois procurer à ces derniers une marge d'autonomie plus importante quant à l'installation de démarches évaluatives.
- **La Région** est bien évidemment au cœur du SAR. Les conseils régionaux sont plus ou moins volontaires. Les actions engagées bénéficient d'une persévérance et de convictions politiques variables. L'animation des dynamiques régionales est plus ou moins internalisée (responsabilité directe pour le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, plus indirecte pour le Conseil régional de Midi-Pyrénées via l'ARPE).
- Enfin, **les collectivités territoriales infrarégionales** semblent variablement intégrées dans la construction d'une stratégie de développement durable régional. Des initiatives locales peuvent servir d'appui et de base de communication sur le thème en cas d'absence de réelles dynamiques régionales fortes (à l'image du *Réseau des Villes Durables* en Midi-pyrénées ou encore du programme D2MIP).
- Pour finir, **la population** régionale n'est pas associée d'une manière effective. La participation du public reste très expérimentale et les rares actions engagées se limitent à de l'information générale et à de la communication régionale.

Lors de la contractualisation, un partage des tâches assez net semble s'effectuer dans de nombreux domaines liés au développement durable :

- l'Etat prend majoritairement à sa charge les fonctions liées au *rattrapage* entre régions, de *réparation* des écosystèmes profondément dégradés, de *protection* des zones naturelles fortement menacées et de *gestion des risques* majeurs (actions qui peuvent être rattachées à ce qui a trait au "*survivre ensemble*" ou à la "*durabilité pure*" pour reprendre la différenciation de Bertrand Zuindeau concernant la problématique du développement durable -*cf. chapitre 1*-).
- La Région investit davantage sur les politiques de "qualité" (de l'environnement, du cadre de vie, du patrimoine, de l'agriculture), d'innovation et "d'excellence environnementale" (actions qui se rapprochent davantage du projet de "*mieux vivre ensemble*" ou à ce qui est appelé la "*durabilité élargie*").

B. Aperçu des formes d'intégration du développement durable dans les collectivités territoriales françaises

De nombreuses raisons extérieures (cadres juridiques nationaux et européens, contexte international…) incitent les collectivités territoriales à s'engager dans des démarches en matière de développement durable. L'ensemble de motivations diverses et de configurations territoriales aboutit à une mosaïque d'expériences. Tant et si bien qu'il est malaisé d'y voir clair à travers ce fourmillement d'initiatives. Et cette richesse de situations et de dynamiques rend d'autant plus ardues toutes comparaisons et d'autant plus restreinte la généralisation des bonnes pratiques.

Au niveau des collectivités territoriales en général, deux enquêtes récentes témoignent de l'intérêt et de l'investissement des acteurs locaux sur ces questions, marquant ainsi la diffusion et l'institutionnalisation de cette problématique auprès des services. Portant sur les représentations, les pratiques et la prise en compte du développement durable par les collectivités territoriales[1], ces enquêtes illustrent et confortent certaines tendances générales constatées précédemment, à savoir :

- Une *prédominance des champs de l'environnement* (eau, déchets, protection des espaces naturels et de la biodiversité, HQE…) dans les préoccupations liées au développement durable tant dans les représentations que dans les pratiques (BBC, 2002 ; ETD, 2003). Et inversement, un certain *enclavement du champ social*, les politiques sociales étant souvent conçues de manière isolée comme des politiques de réparation, des actions compensatrices du développement économique (BBC, 2002).
- *Une articulation difficile avec les projets et politiques menés à d'autres échelles*[2], une *absence de prise en compte des territoires extérieurs* -la solidarité internationale apparaît ainsi la grande oubliée des préoccupations du développement durable dans les projets de territoire (ETD, 2003 : 10)- et plus généralement *une articulation difficile avec le "penser global"*[3].
- Le développement durable est identifié comme un *principe moteur et rassembleur*, permettant l'ouverture d'un *espace de dialogue entre les décideurs*. Cependant, il est constaté dans le même temps *la faiblesse des initiatives d'association et de participation des*

[1] Il s'agit :
- d'une enquête par questionnaire "*sur les représentations et les pratiques en matière de développement durable dans les collectivités territoriales*" menée par le cabinet BBC (*Bernard Brunhes Consultants*) auprès de 46 collectivités territoriales (7 CR, 31 CG, 5 villes et 3 EPCI) entre novembre 2001 et février 2002 pour l'*Association nationale des directeurs généraux des régions et des départements* pour leur congrès du 13 mars 2002 sur le thème : « *Développement durable, alibi ou réalité ?* » (BBC, 2002).
- et d'une analyse de la prise en compte du développement durable dans 20 projets de territoire (14 chartes de Pays et 6 projets d'Agglomération) conduite en 2003 par l'association *Entreprises, Territoires et Développement* [www.etd.asso.fr] (ETD, 2003).

[2] « *La capacité des territoires à passer à l'acte est moins évidente. L'importance de coordonner les différentes échelles d'action apparaît souvent sous-estimée (...).*» (ETD, 2003 : 11)

[3] Ainsi, si de nombreux projets de territoires affichent la volonté de réduire la pollution automobile, de soutenir les transports collectifs, de favoriser les économies d'énergie et de développer les énergies renouvelables, « *l'objectif affiché est davantage la préservation d'un cadre de vie de qualité au bénéfice des habitants du territoire et l'optimisation des ressources locales (notamment le bois), que l'exercice d'une responsabilité planétaire (...).* » (ETD, 2003 : 10)

populations aux processus de décision, bien que la moitié des collectivités répondantes déclarent mener des actions de sensibilisation-communication auprès des habitants, des associations et des entreprises (sous formes de journée de l'environnement, de chantiers nature, d'expositions, de réunions, de conférences, de débats, de colloques, de publications, d'appels à projets) (BBC, 2002 : 23).

- Enfin, les deux études insistent sur l'importance et *la nécessité de formation et d'acculturation des techniciens et des élus* chargés de la mise en œuvre des politiques, dimension fondamentale pour la bonne réussite des actions engagées et trop souvent négligée voire purement oubliée dans les démarches territoriales de développement durable (ETD, 2003 : 11 ; BBC, 2002 : 41). Cette nécessité d'un travail pédagogique préalable intense et soutenu auprès de l'ensemble des acteurs pour permettre l'appropriation du concept, sa compréhension partagée par tous et ainsi infléchir les modes habituels de raisonnement et d'action semble intégrée par une part des collectivités territoriales, à en croire leurs réponses[1].

Au niveau des collectivités régionales plus précisément, un rapide tour d'horizon peut être effectué en s'appuyant sur le bilan des rencontres régionales du développement durable, effectué sur six régions par l'association 4D (*Dossiers et Débats pour le Développement Durable*) sur commande du ministère de l'Environnement (Holec, 2001). Ce document, s'appuyant sur des recensements d'expériences plus anciens que les deux enquêtes précitées, confirme la diversité et la nature des dynamiques volontaires de développement régional durable (cf. Tableau 53).

Tableau 53 : Quelques exemples de dynamiques régionales

La Région **Poitou-Charentes** développe une expérience pilote en matière de développement durable des territoires à dominante rurale (développement d'une méthodologie similaire à celle des Agendas 21 locaux à destination de territoires ruraux de type Pays). Elle abrite par ailleurs plusieurs expériences sur des territoires urbains (notamment le district de Poitiers) et a mené une démarche consultative exemplaire en vue de la définition de son Projet Régional (35000 questionnaires traités).
La Région **Rhône Alpes** semble plutôt adopter une position d'encadrement des démarches, notamment à travers son agence régionale de l'environnement, Rhône Alpes Energie, qui a élaboré et distribue des guides méthodologiques d'accompagnement des collectivités locales désireuses d'engager une démarche de développement durable[2]. La région s'appuie aussi sur la présence de trois associations régionales dynamiques dans ce domaine[3].
Enfin, en région **Provence-Alpes-Côtes d'Azur**, la dynamique régionale semble plus spécifiquement favorable à l'environnement qu'au développement durable, avec l'Agence Régionale de l'Energie, qui se cantonne aux soutiens des diagnostics énergie, et la présence d'une cellule « *Aménagement durable* » au sein de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN).

[1] En 2002, lors de l'enquête réalisée par BBC auprès de 46 collectivités locales, 38% des collectivités interrogées ont déclaré avoir engagé en interne des actions de sensibilisation-communication sur le développement durable, notamment par le biais d'actions de sensibilisation et de formation des agents et des cadres, d'information des élus, de publications et de journal interne, d'achats de véhicules propres, de recyclage du papier, d'expositions et de débats... (BBC, 2002 : 23)

[2] COGERINO L. & BOUTAUD A. (2000), Le développement durable : une autre politique pour les territoires ? Définition pratique, méthode, RARE / CDC / MATE, 66 p.

[3] *Agora 21*, *Association pour les Pratiques du Développement Durable* (APPD) et *Economie et Humanisme*

Ce rapport présente trois autres dynamiques régionales (**Aquitaine**, **Pays de la Loire** et **Nord-Pas-de-Calais**). Pour les deux premières, cette analyse ne constate que l'absence de dynamiques régionales en faveur du développement durable. Par contre, la région Nord-Pas-de-Calais est étudiée comme « *l'une des plus dynamiques, si ce n'est la plus dynamique en matière de développement durable* ».

Exemples pris à partir du rapport publié par le MATE en association avec l'association 4D (HOLEC, 2001)

Les dynamiques régionales semblent osciller entre l'encouragement et l'accompagnement de la mise en application du développement durable d'une part (en apportant conseil et assistance, en mettant en place des lieux de discussion et d'échanges ou en coordonnant les projets) et le passage à l'action d'autre part. Le rapport conclut : « *On constate que dans certaines régions prédominent les initiatives isolées alors que dans d'autres les acteurs ont commencé à se structurer et à travailler en synergie pour promouvoir et mettre en application le développement durable. L'état d'avancement diffère d'une région à l'autre en fonction du soutien politique accordé à la démarche.* » (Holec, 2001 : 50)

Sur l'ensemble des régions françaises, la situation en matière de développement durable semble inégale d'une région à l'autre. Ce qui caractérise le mieux les initiatives régionales est bien la *diversité* et l'*hétérogénéité* : diversité dans la nature et les domaines explorés par ces initiatives, hétérogénéité dans les niveaux d'implication et d'investissement dans ces initiatives. Ce constat ressort également des analyses des expériences régionales d'évaluation des CPER et des programmes européens au regard de l'environnement et/ou du développement durable.

En effet, même en s'appuyant sur le cadre d'analyse unifié des CPER où le niveau national invite expressément les Régions à faire de l'évaluation au regard du développement durable[1], les situations régionales apparaissent très contrastées et les quelques actions initiées sont très diverses et de différents ordres. L'étude de la mise en œuvre des dispositifs régionaux d'évaluation environnementale des CPER et des DOCUP entre 1998 et 2002 fournit en effet un aperçu des différents niveaux d'adaptation des systèmes régionaux à des obligations réglementaires étroitement associées au développement durable (*cf. Chapitre 3, Section III.*). Le démarrage de ces procédures est difficile, même si les obligations européennes font malgré tout *levier*. C'est bien un moment d'expérimentation (explorations de domaines nouveaux, recherches méthodologiques, expérimentations et tests sur des politiques spécifiques) et de diffusion de nouvelles pratiques. Il n'y a donc pas au niveau régional en France un processus unifié, au-delà d'une inscription sous la large bannière du développement durable. Le manque d'expérience et le besoin de repères méthodologiques semblent être les principaux freins.

Schématiquement, plusieurs niveaux d'avancement des Régions sur les voies du développement durable peuvent être dégagés :

- *Les Régions qui n'ont pas encore réellement initié de démarches spécifiques*, avec un niveau

[1] Cf. les circulaires du ministère de l'environnement du 1er juillet 1998 -préparation des CPER et intégration de l'objectif de développement durable-, du 11 mai 1999 -évaluation des CPER au regard du développement durable-, du 27 août 1999 -prise en compte de l'effet de serre- et du 20 août 2001 -évaluation à mi-parcours et suivi environnemental des programmes- et la circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 relative à l'évaluation des politiques territoriales (*cf. Chapitre 3*).

d'affichage variable, de l'absence de référence au développement durable à la simple déclaration d'intention ;

- *Les Régions qui réfléchissent à la problématique* et à sa mise en œuvre concrète, avec l'existence d'une certaine volonté et d'un portage politique mais des démarches encore embryonnaires et/ou très ponctuelles ;
- *Les Régions "pionnières", déjà avancées dans une démarche* de prise en compte de la durabilité dans leurs politiques, ayant déjà initié des réflexions sur ces questions depuis quelques années. Ces Régions "en avance" le sont pour différentes raisons d'ordre politique, physique, communicationnelle, plus ou moins interreliées.

Certaines expérimentations sont engagées spontanément par des Régions pilotes, initiant une démarche volontariste en direction d'un développement durable et manifestant ainsi un intérêt pour cette problématique. L'engagement des Régions françaises dans des démarches de ce genre est déterminé par une combinaison variable de trois facteurs :

- l'appropriation et *l'investissement politique* sur cette problématique. La présence d'élus verts au sein de la majorité du Conseil Régional paraît déterminante (comme en Midi-Pyrénées, en Île de France ou d'une manière encore plus marquée en Nord-Pas-de-Calais avec une présidence verte pendant six années). Et encore plus, le soutien et la conviction de l'exécutif régional, et en premier lieu de son Président, sont des facteurs indispensables pour qu'une dynamique existe et puisse perdurer[1].

- les circonstances physiques et *les conjonctures locales* particulièrement difficiles. La nouvelle vision proposée par le développement durable apparaît avec d'autant plus d'acuité comme une réponse stratégique pertinente que les problèmes rencontrés sur les territoires sont avérés et s'apparentent à des situations de crises graves et insolubles avec les pratiques habituelles. Il peut s'agir de situations de crises locales écologiques (effet de serre et pollution atmosphérique en Île de France, gestion de la ressource en eau en Bretagne…) sociales, économiques (régions en voie désertification par exemple) ou les trois à la fois (régions en reconversion industrielle par exemple comme le Nord-Pas-de-Calais).

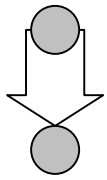
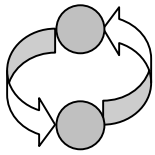
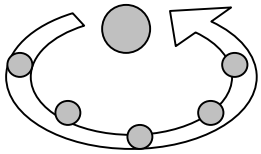
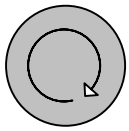
- *L'intérêt à en retirer en terme de "marketing territorial"*. La communication autour du développement durable peut utilement servir de *label avantageux de qualité des territoires*. Notons cependant que cet intérêt en terme d'image devrait s'atténuer au fur et à mesure de l'engagement d'un nombre croissant de Régions pour cette problématique : en effet, une fois toutes les régions engagées, les gains en terme de distinction par rapport aux autres territoires disparaissent. Ce phénomène de gain décroissant peut se révéler aussi comme un puissant frein : pour les collectivités « en retard », s'engager dans de telles démarches ne leur apportera plus les gains que les régions « pionnières » ont pu avoir ; ceci peut représenter un véritable

[1] C'est ce dont témoigne Jean-François Caron, vice-président chargé de l'aménagement et du développement durable en Nord-Pas-de-Calais : « *Il est aussi important de souligner que le développement durable, décliné dans une institution, ne fonctionne que si nous avons un président mobilisé, car tous les systèmes ont leurs inerties et chacun veut rester dans son domaine vertical.* » Extrait de la rencontre-débat du Comité 21 avec Jean-Francois Caron, 27 mai 2003 [www.comite21.org]

désintérêt pour s'engager dans des démarches volontaires et ambitieuses.

En s'appuyant sur les résultats du chapitre précédent complétés par des observations supplémentaires sur d'autres Régions françaises, plusieurs modalités d'installation et d'appropriation du développement durable dans des dynamiques régionales peuvent être identifiées, malgré la variété des démarches existantes (cf. Tableau 54) :

Tableau 54 : Les différentes formes d'inscription des dynamiques régionales de développement durable

▪ **La mise en conformité par obligation réglementaire** (comme les programmes européens au titre des Fonds Structurels…)	
▪ **La dynamique du contrat** (comme les contrats de Plan…)	
▪ **L'organisation en réseau** (comme le Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées…)	
▪ **La démarche interne, l'action individuelle** (comme la Charte de développement durable de la Région Centre…)	

- *L'obligation* faite par certains programmes dont l'obtention est conditionnée à une évaluation au regard du développement durable (pour l'obtention des Fonds structurels par exemple) ;
- *La dynamique du contrat* (mouvement partenarial du type CPER) ;
- La capacité d'acteurs relais à se saisir d'opportunités d'actions (capacité d'initiation d'actions pilotes du type programme de recherche et/ou d'expérimentation par exemple) et à *mettre en réseau* et animer les acteurs intéressés (comme la constitution et l'animation du *Réseau des Villes Durables* de Midi-Pyrénées par l'ARPE) ;
- *L'impulsion indépendante* de certaines collectivités initiant des actions en faveur d'un développement durable, plus ou moins internalisées, par motivation politique, communicationnelle (comme l'audit des politiques du Grand Lyon vis-à-vis des critères de développement durable commandité pour alimenter les « *Assises de la Métropole* » mais aussi à l'occasion d'un renouvellement de mandat électoral[1]) et/ou

[1] Voir la fiche récapitulative de la démarche du diagnostic des politiques du Grand Lyon vis-à-vis des critères de développement durable réalisée par Rhônalpénergie-Environnement. http://www.agora21.org/rra/011.html

technique (comme par exemple l'élaboration interne d'une charte régionale de développement durable par la Région Centre[1]).

Bien sûr, cette typologie n'est pas exclusive et aucune région ne correspond exactement et uniquement à l'une des formes identifiées. Ces différentes modalités se combinent variablement dans la pratique afin de constituer une dynamique régionale en faveur du développement durable.

Par rapport à cet état des lieux basé sur des analyses franco-françaises, il convient maintenant d'observer les situations de développement durable régional à l'échelle européenne sur la base des résultats d'un projet de recherche dédié à cette question (*Regionet*).

SECTION II. UN ECLAIRAGE EUROPEEN, LES RESULTATS DU PROJET DE RECHERCHE EUROPEEN "*REGIONET*"

Il est très difficile de mener une comparaison entre régions à l'échelle européenne, tant les entités correspondantes ont des tailles et des formes juridiques différentes, avec des compétences diverses, de très larges à restreintes. Cependant, en intégrant cette diversité de configurations politico-administratives nationales conditionnant en partie l'ampleur et les formes des politiques régionales de développement durable, un aperçu des situations des régions européennes au regard du développement durable peut être effectué.

Un indicateur simple pour mesurer l'implantation du développement durable dans les pratiques locales peut être celui du nombre d'*Agenda 21 Local* adoptés. Si ce chiffre ne dit rien des pratiques contenues derrière chaque *Agenda 21 Local*, il illustre cependant l'état des dynamiques locales et l'intérêt comme l'investissement des collectivités territoriales dans les démarches en faveur de la durabilité. Ainsi, sur 5 292 *Agendas 21 Locaux* adoptés dans 36 pays européens en 2003, l'Allemagne en compte 2 042, la Grande-Bretagne 425, la Finlande 303, la Suède 289, la Norvège 283, le Danemark 216, les Pays-Bas 100, et la France, sur plus de 36 000 communes, sans compter la centaine de départements et la vingtaine de régions, ne totalise que 69 Agendas 21 locaux, un chiffre à comparer aux 87 Agendas 21 locaux signés aux Etats-Unis ![2] De la même manière, sur les 2000 collectivités participant à la *Campagne européenne des villes durables*, ne se retrouvent que 32 collectivités locales françaises[3].

Plus précisément en ce qui concerne le niveau régional, nos travaux ont pu s'enrichir par la participation au projet de recherche "*Regionet*" (*Strategies for Regional Sustainable*

[1] L'élaboration de cette Charte régionale du développement durable est conçue comme un processus relativement long (2002 à 2003) et doit constituer à la fois un état des lieux de la situation régionale en la matière et un guide d'orientation pour l'ensemble des politiques régionales. Cf. http://www.regioncentre.fr et pour une présentation synthétique des initiatives de la Région : http://www.cites21.org/initiatives-locales/centre.html

[2] Source : *The International Council for Local Environmental Initiatives* [www.iclei.org]

[3] « *The European Sustainable Cities and Towns Campaign* » rassemble les collectivités locales signataires de la charte d'Aalborg. [www.sustainable-cities.org]

Development: an Integrated Approach beyond Best Practices). *Regionet* est un « réseau thématique » soutenu par la Commission européenne, créé au sein du 5ème programme cadre de la *Direction Générale de la Recherche* (DG XII). L'objectif général du projet qui s'est déroulé sur deux années (de début 2002 à début 2004) était de fournir une approche interdisciplinaire et intégrée pour observer la mise en œuvre du développement durable dans les régions européennes. Ce projet s'est en partie appuyé sur le réseau européen ENSURE -*European Network on Sustainable Urban and Regional Development*- spécifiquement dédié à ces questions[1], et fait suite à des initiatives précédentes telle que le projet INSURED -*Instruments for Sustainable Regional Development*- (Shleisser-Tapesser *et al.*, 1998). Le projet réunissait des équipes de recherche issues de dix-sept pays membres et futurs membres de l'Union européenne chargés d'établir des rapports nationaux sur la situation du développement durable régional dans leurs pays respectifs[2]. Le projet était rythmé par la tenue de quatre séminaires réunissant de cinquante à cent participants provenant de toute l'Europe[3] : chercheurs de diverses disciplines, représentants de la Commission européenne, d'Etats, de collectivités territoriales, d'ONG, praticiens et consultants ont apporté des contributions provenant de nombreux pays européens et d'horizons disciplinaires variés. Ceux-ci ont permis une interaction et des échanges riches entre les équipes de recherche et les participants aux séminaires à propos de différentes expériences régionales de développement durable[4]. Les thèmes des séminaires étaient :

- Le rôle des Fonds structurels européens dans l'intégration régionale des objectifs du développement durable (*Workshop 1* : « *Regional Sustainable Development – The Role of the Structurals Funds* » - septembre 2002, château de Seggau, Autriche).
- Le rôle des partenariats régionaux et de la coopération multi-niveaux (*Workshop 2* : « *Regional Sustainable Development - Strategies for Effective Multi-Level Governance* » - janvier 2003, Lillehamer, Norvège).
- Les méthodes, outils et indicateurs pour l'évaluation du développement durable régional (*Workshop 3* : « *Evaluation of Regional Sustainable Development* » - juin 2003, Manchester, Royaume-Uni).
- La restitution et le croisement des résultats (*Workshop 4* : « *Cross Fertilisation and Integration of Results of Regionet* » - janvier 2004, Bruxelles, Belgique).

Ici, contrairement aux chapitres précédents basés principalement sur l'analyse des CPER, l'analyse sera évidemment centrée autour de l'instrument commun aux différentes régions d'Europe que constituent les programmes au titre des Fonds structurels.

---

[1] www.european-association.org/ensure

[2] Des rapports nationaux ont ainsi été rédigés pour les pays suivants : Allemagne, Royaume-Uni, Autriche, Bulgarie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Tchéquie. [www.iccr-international.org/regionet/nationalreports.html]

[3] Les séminaires ont réuni des représentants de plus de vingt pays européens et ont également accueilli des délégations venant du Canada et de l'Australie.

[4] Les résultats de ce projet font l'objet de plusieurs publications (Lafferty & Narodoslawsky, 2003 ; Berger & Narodoslawsky, 2004 ; Ravetz & McEvoy, à paraître en 2004) et les principaux résultats sont accessibles à partir du site internet [www.iccr-international.org/regionet].

Les résultats issus de *Regionet* se sont avérés plus homogènes que prévus, beaucoup de caractéristiques communes entre les régions européennes se retrouvant. Nous choisissons une présentation orientée des principaux résultats de ce projet par rapport à des perspectives que nous avons déjà interrogées précédemment :

- le rôle de l'Europe, via l'instrument que constituent les Fonds structurels, aux dynamiques régionales de développement durable (**A.**) ;
- les nouvelles formes de coopération et d'innovation institutionnelle liées au développement durable régional (**B.**) ;
- la place particulière de l'environnement dans ces dynamiques (**C.**) ;
- et enfin, la pertinence de la notion de région dans le contexte européen face à la problématique du développement durable (**D.**).

Les questions relatives à l'évaluations sont traitées dans le chapitre suivant.

Les résultats proposés ici s'appuient sur les contributions et les synthèses des quatre séminaires organisés dans le cadre du projet *Regionet* ainsi que sur l'analyse des dix-sept rapports nationaux rédigés dans ce même cadre[1].

A. Le rôle des Fonds structurels

L'Europe et les politiques européennes ont un rôle particulier à jouer dans l'implantation du développement durable dans les politiques régionales. Tout d'abord parce que l'Europe constitue le premier objet politique non étatique (au sens de l'Etat-nation) produisant des politiques publiques légitimes (Muller, 1995 : 173).

Le projet de recherche a consacré une attention centrale au rôle des Fonds structurels dans la mise en place du développement durable régional, dans la cadre de l'Europe des quinze et dans la perspective de l'élargissement. La question de l'impact des Fonds structurels sur le développement durable dans les régions ne peut obtenir une réponse générale, car la variété des influences des contextes nationaux, des systèmes politico-administratifs, des structures socio-économiques ainsi que les ambitions diverses associées aux applications des Fonds structurels ne le permettent pas. Cependant, dans l'ensemble, les dix-sept rapports nationaux concluent à une contribution très mitigée des Fonds structurels au développement durable dans les régions.

Les principales conclusions du premier séminaire intégralement dédié à cette question (*Workshop* 1) soulignent que :

- Le développement durable est souvent considéré tardivement dans le processus de conception des programmes, comme une mesure de correction, et essentiellement dans une compréhension environnementale.
- Les Fonds structurels apparaissent comme un instrument très centralisé, loin d'avoir développé son plein potentiel pour une promotion efficace du développement durable à travers l'Europe.

Cependant, le régime des Fonds structurels a pu parfois être innovant en introduisant ou en appuyant des nouvelles formes de coordination et en mobilisant de nouveaux

[1] Tous ces travaux sont accessibles à partir du site internet [www.iccr-international.org/regionet].

partenaires. Il a ainsi pu constituer un laboratoire pour de nouvelles formes de gouvernance. Cela a particulièrement été le cas

- Dans certains pays très centralisés où la gestion des Fonds structurels a pu accompagner certains mouvements de décentralisation (comme en Grèce ou en Irlande, par exemple).
- Dans plusieurs pays "accédants" où les découpages régionaux sont naissants, liés à la transition très récente de ces pays au régime démocratique. Fréquemment, les structures régionales sont directement liées à la mise en œuvre des programmes européens de pré-accession[1]. De nombreux pays accédants à l'Union européenne se sont en effet "empressés" de créer des découpages adéquats aux attentes de Bruxelles, calibrés au mieux pour obtenir le plus de crédits européens.

Par exemple, la réforme du système territorial politico-administratif en Pologne date de 1998.
En Roumanie, une réforme institutionnelle intervenue en 1998/1999 a créé 7 *Agences de développement régional* (correspondant au niveau NUTS II), sur la base de regroupement volontaire de comtés (les 41 "*counties*" correspondent au niveau NUTS III). Ces "régions" ne sont pas des unités de l'administration territoriale en tant que telles mais constituent des cadres institutionnels permettant l'application des principes d'allocation et de management des Fonds structurels.
En République Tchèque, 14 régions (NUTS III) sont créées par une réforme constitutionnelle en 1997. Elles sont regroupées en 8 "régions de cohésion", qui constituent des cadres pour les politiques régionales européennes et pour les besoins statistiques.
En Hongrie, une réforme intervenue en 1996 a créé 7 régions statistiques (correspondant au niveau NUTS II). Elles constituent un niveau de planification mais ne forment pas un niveau de gouvernement local et d'administration publique. Elles regroupent plusieurs "*counties*" (niveau NUTS III) qui sont l'échelon intermédiaire où existent des gouvernements locaux et une administration publique déconcentrée.

- Enfin, cette capacité d'innovation en termes de gouvernance et d'aide à l'émergence de réseaux institutionnels originaux, plus enclins à intégrer une perspective de développement durable dans leurs stratégies, semble davantage s'être exprimée dans les *Programmes d'Initiatives Communautaires* (PIC) (comme les programmes LEADER, URBAN ou les projets trans-frontaliers soutenus par INTERREG par exemple) que dans les programmes plus "classiques" de développement régional des Fonds structurels.

Plusieurs exemples peuvent être cités ici : le projet Espace Mont-Blanc (regroupant des représentants des ministères de l'Environnement de France, Suisse et Italie) ou encore l'Euro-région de la Mer de Barents (*the Barents Artic-Euro Region*, à cheval sur les parties septentrionales de la Norvège, de la Suède, de la Finlande et de la Russie du Nord-Ouest).

Force est de constater que les Fonds structurels européens ont largement contribué à faire avancer l'idée d'une *Europe des régions*. Ils ont du même coup permis l'initiation de liens directs entre le niveau européen et les niveaux régionaux et locaux. Et ils ont également obligé à des pratiques de coopération entre différents niveaux d'administration. Cette *capacité de coopération multi-niveaux* est bien évidemment un avantage notable pour l'appréhension de problèmes complexes auxquels est confrontée toute stratégie de développement durable.

[1] Ils existent plusieurs programmes de pré-accession cofinancés par l'Union européenne. Les programmes PHARE (*Pologne-Hongrie Actions pour la Reconversion Economique*, étendue par la suite à d'autres pays accédants) ont "préparé le terrain" pour les fonds de pré-accession qui ont suivi, SAPARD (*Special Acccession Programme for Agriculture and Rural Development*) et ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*).

Si les structures institutionnelles varient beaucoup d'un pays à l'autre, il apparaît dans tous les travaux que l'application des Fonds structurels contient une certaine « *capacité de construction institutionnelle* » (« *institution building capacity* »). De nombreuses institutions ont en effet été créées ou renforcées pour appliquer et administrer ces fonds. Suivant les contextes institutionnels, elles peuvent se former au sein ou à l'extérieur des administrations conventionnelles, en regroupant une diversité d'acteurs, dont certains n'appartiennent pas aux processus politico-administratifs traditionnels. Cependant, cette capacité de construction institutionnelle est fragile et beaucoup de projets ne survivent pas à l'arrêt des financements européens.

Il apparaît que les Fonds structurels ont une *influence "non-intentionnelle" sur la structuration des processus de décision* dans les régions à travers l'Europe. Cette capacité institutionnelle doit être articulée à une meilleure prise en compte du développement durable dans les régions, et doit être particulièrement valorisée pour les pays entrants. En effet, ceux-ci ont fréquemment des niveaux régionaux très récents créés spécialement pour recevoir les Fonds européens (*cf. exemples dans l'encadré ci-dessus*). Comme le soulignent différents rapports nationaux, il y a un réel besoin pour les pays en accession de *supports institutionnels* pour accompagner l'application des Fonds structurels dans une perspective de développement durable (*Workshop 1*). Et ces situations doivent être impérativement comprises dans le cadre d'une très récente transition démocratique, d'une brusque ouverture à l'économie de marché et du besoin de s'affirmer au sein du marché unique européen.

Les travaux ont également souligné l'importance cruciale des "*agents de changement*" ("*change agents*"). Très souvent, il est fait appel à des consultants pour traduire les besoins régionaux en applications concrètes conformes aux exigences des Fonds structurels. Mais, au-delà, ces agents remplissent un rôle intermédiaire, entre la Commission et le système régional, entre acteurs du système régional ou entre différents systèmes régionaux. Ils amènent des savoirs, des expériences et des points de vue différents et ils peuvent enrichir les expériences régionales auxquelles ils participent par la diffusion et la confrontation à d'autres contextes régionaux. Enfin, ils peuvent influencer la composition du réseau d'acteurs concernés et impliqués dans les projets. Par ces fonctions de médiation, ils peuvent avoir un large impact sur les implications pratiques du développement durable régional, point sur lequel la demande en expériences, bonnes pratiques et outils de management est particulièrement forte (*Workshop* 1).

Ainsi, une évaluation de 100 projets régionaux réalisée entre 1998 et 2001 en Allemagne par l'*Institue for Ecological Economy Research* (IOEW) soulignait parmi les principaux enseignements le rôle de l'action des consultants en tant que "passerelle" ("*gatekeeper*") entre les instruments de développement et les institutions régionales.

Mais il faut aussi bien noter que les Fonds structurels sont des instruments dont le but premier n'est pas l'implantation du développement durable mais d'apporter un nouvel élan économique à des régions structurellement en retard de développement. Ainsi, les "points d'entrée" de ces programmes de développement régional sont soit par les infrastructures, par le développement économique ou par le marché du travail. Ces

"points d'entrées" sont rarement empruntés en tant que tels par les initiatives visant directement la mise en œuvre du développement durable et les acteurs socio-économiques mobilisés par les Fonds structurels font fréquemment défaut aux démarches spécifiques pour implanter le développement durable (comme les *Agendas 21 locaux* et *régionaux*). Les expériences des Fonds structurels peuvent alors éventuellement ouvrir des voies originales pour associer ces acteurs aux dynamiques de développement durable régional. Pour cela, et étant donné la diversité des expériences régionales en faveur du développement durable, diversité tendant à s'élargir avec le processus d'élargissement, il y a un défi de souplesse de la part des procédures européennes. Si les procédures européennes demeurent trop rigides, elles peuvent, par inadaptation, maintenir, voire accroître les écarts de développement entre les Régions. Il y a là sans doute un débat entre une Europe des règles et une Europe des exceptions et des expérimentations, entre les gains de souplesse et les pertes d'uniformité…

Et au-delà de la nécessaire adaptabilité, il y a aussi l'indispensable clarification et l'harmonisation des objectifs européens. Les travaux ont souligné le besoin d'une déclinaison claire des objectifs européens, harmonisés entre eux, avant qu'ils viennent s'articuler avec les projets en construction des régions. Il y a là nécessité d'une traduction plus opérationnelle et mieux coordonnée des objectifs européens, notamment en précisant les types d'action requise, les formes de management nécessaires et les menaces à intégrer. Et la transversalité tant souhaitée au niveau régional doit nécessairement être accompagnée d'une recherche de cohérence avec les autres Etats membres et surtout entre les politiques communautaires (transport, agriculture, commerce…).

Par ailleurs, les programmes au titre des Fonds structurels se déroulent bien souvent en parallèle à d'autres initiatives régionales qui ont été plus effectives dans les efforts de conceptualisation d'un développement durable régional. Se pose ici la question de l'intégration et de la coordination. Celle-ci renvoie au choix et au découplage de différentes approches en termes de développement durable, entre une approche *réactive* (réduire les effets négatifs) et une approche *proactive* (promouvoir une intégration poussée des politiques) (*Workshop 4*). Dans l'ensemble, la mise en œuvre régionale des Fonds structurels correspond plutôt à la première approche. La seconde se rapprocherait plus des expériences telles que les Agendas 21 locaux et régionaux, bien que ceux-ci soient fréquemment déconnectés des autres politiques. Elle représente une nouvelle approche des politiques régionales basée sur l'intégration des politiques autour d'objectifs communs. Plusieurs expériences présentées dans les rapports nationaux peuvent illustrer cette démarche, comme les exemples de la mise en œuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau dans le land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en Allemagne ou le projet de gestion intégrée des aires côtières de la région Emilie-Romagne en Italie[1].

[1] Voir les rapports nationaux de l'Allemagne et de l'Italie [www.iccr-international.com/regionet] et l'étude de cas réalisée par Thimoty Moss sur la mise en œuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau et présenté au séminaire de Lillehamer (*Workshop 2*) (« *Regional governance and the EU Water Framework Directive: Institutionnal Fit, Scale and Interplay* », pp. 207-230 *in* Lafferty & Narodoslawsky, 2003)

L'expérience des Fonds structurels a montré des capacités dans la formation et le renforcement des identités régionales ainsi que dans le soutien à la formation d'alliances entre les acteurs régionaux. D'autre part, de nombreuses contributions ont montré la fragilité des effets induits par les Fonds structurels : peu d'institutions créées en réponse aux Fonds structurels survivent à la décroissance des allocations. Face à cela, certains avancent la nécessité de quitter une approche par projet pour une approche en termes de processus, permettant d'intégrer dès le départ des caractéristiques évolutives et ainsi mieux pérenniser dans le temps les expériences régionales engagées.

B. Les nouvelles formes "d'interaction institutionnelle"

Il s'agit ici d'observer les modifications organisationnelles qui accompagnent les initiatives de développement durable régional, c'est à dire quelles *nouvelles formes de coopération et d'innovation institutionnelle* sont liées à la perspective du développement durable régional ?

Le processus de construction d'avenirs régionaux partagés renvoie directement aux capacités de communication entre les différents acteurs au niveau régional. Les formes et l'animation de ces indispensables exercices de communication sur le développement durable régional s'avèrent des plus hétérogènes entre les régions européennes. Se retrouve naturellement comme point commun le cadre institutionnel relativement unifié des programmes européens de développement régional. Mais au-delà, une large majorité des rapports nationaux mentionne la création de *nouvelles unités de management* de diverses sortes destinées à initier, alimenter et animer les dynamiques régionales de développement durable (*Workshop 4*).

Comment travaillent les différentes institutions ensemble ? Les expériences nationales variées montrent que *la coopération inter-institutionnelle n'en est qu'à ses débuts*. Et un manque d'intégration et de coordination entre les politiques sectorielles est unanimement constaté. Les structures *ad hoc* créées pour la promotion du développement durable se heurtent le plus souvent à la compartimentation des structures administratives. Il y a donc en ce qui concerne le développement durable régional *un véritable enjeu d'intégration intersectorielle*.

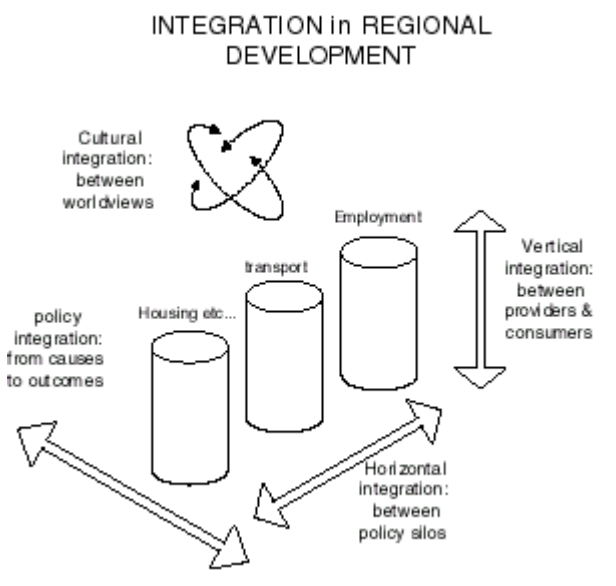


Figure 21 : Les défis de l'intégration dans les politiques de développement régional
Extrait de Regionet - National Report for the UK

Cet enjeu de l'intégration et du décloisonnement, qui appelle à une ouverture sur les autres actions entreprises et une coordination des efforts de chaque acteur et de chaque niveau, est directement à lier à nos façons de concevoir le monde, et à nos représentations des enjeux et des buts de l'action publique. Dans cette perspective, pour Joe Ravetz, ce défi de l'intégration des politiques pour le développement régional n'est pas seulement celui de l'intégration inter-sectorielle (horizontal), il faut aussi viser l'intégration inter-niveaux (vertical), l'intégration au sein des politiques (Quels problèmes ? Quels objectifs ? Pour quel but ?) et l'intégration de plusieurs représentations du monde en une vision commune (intégration culturelle) (*cf. figure ci-contre*).

A propos de la "verticalité" et du "sens" du développement (ascendant *vs* descendant), les recherches ont montré que les approches "*top-down*" (incitation, structures dédiées…) comme les approches "*bottom-up*" (les régions définissent ce qui est le meilleur pour elles) sont importantes et complémentaires. Toutes les deux peuvent alimenter des processus d'apprentissage collectif ("*mutual learning process*") (*Workshop 4*).

En termes d'intégration inter-sectorielle et inter-institutionnelle, les voies ouvertes par les procédures européennes peuvent s'avérer riches, comme semblent l'indiquer les expériences d'application de plusieurs programmes et directives européennes, comme dans le cas de la directive *Habitat* ou de la même manière, dans la mise en œuvre de la directive sur les bassins versants -où les structures régionales de management doivent refléter les conditions naturelles et écologiques-(*Workshop 2*). Les *Programmes d'Initiatives Communautaires* (PIC) présentent également des exemples riches d'enseignements, avec les programmes EQUAL ou URBAN. De façon identique, les programmes LEADER ont particulièrement montré les capacités à former de nouvelles formes de management de systèmes d'acteurs dans les zones rurales, permettant d'établir des "ponts communs" par le croisement d'approches sectorielles (autour de l'agriculture ou du tourisme par exemple) et ainsi de construire des visions plus intégrées et des démarches plus transversales (*Workshop 4*). Les instruments de type LEADER ou INTERREG semblent en effet particulièrement efficaces pour le renforcement des capacités de construction des politiques régionales et infra-régionales, et pour la définition par les régions elles-mêmes de leurs besoins en termes de développement durable régional (*Workshop 2*). Il est ressorti des différents travaux l'importance pour l'action régionale en faveur du développement durable des unités de management qui peuvent émerger de ces programmes.

Mais on ne peut parler de coopération inter-institutionnelle et transversalité sans aborder les questions d'association des populations aux processus de construction d'avenirs régionaux partagés. Et les citoyens apparaissent bel et bien absents du processus de construction des programmes alors qu'ils sont indispensables à l'émergence d'initiatives ascendantes. On touche là au rapport crucial entre démocratie et développement durable. Les Fonds structurels ne fournissent pas d'espace pour des débats publics et des investissements citoyens pour le développement durable régional.

On pourrait alors "naturellement" se tourner vers le *rôle des Agendas 21 Locaux et Régionaux*, question qui a été étudiée lors du séminaire de Lillehammer. Il s'avère qu'ils ne sont pas la plus importante des politiques de développement durable au regard des politiques environnementales et des politiques plus générales engagées en faveur du développement durable. Un enjeu est donc de transformer les *Agendas 21 Locaux* en *réelles politiques*. Un autre enjeu réside dans l'association des communautés locales à la construction des politiques. Au final, il semblerait que les *Agendas 21 Locaux* puissent fonctionner comme des médiateurs régionaux ou plus encore comme des modèles de résolution des conflits grâce à l'introduction de la perspective du développement durable dans les processus de développement régional. Cette fonction a notamment été expérimentée dans les processus d'*Agenda 21 régional* en Autriche, en Allemagne, en Espagne et dans certains pays « en accession » (*Workshop* 2).

D'autre part, les acteurs économiques du développement régional ne sont pas assez associés aux initiatives des autorités publiques en faveur du développement durable. Les questions à se poser sont alors de savoir comment et sur quoi étendre les *partenariats volontaires* et les *réseaux de coopération* pour permettre l'initiation de processus de changement et le découplage entre les pressions écologiques et la croissance économique, plutôt que seulement imposer des solutions en bout de tuyau ("*end-of-pipe solutions*") qui ne sont satisfaisantes pour les autorités locales qu'à court terme. Dans cette perspective, les *Systèmes de Management Environnemental* (SME) ont été identifiés comme pouvant permettre l'installation effective de méthodes de production et d'utilisation des ressources plus soutenables.

Deux exemples issus de la péninsule ibérique illustrent cette voie : le partenariat territorial pour le management de la pollution industrielle dans la vallée d'Ave, dans la région Nord du Portugal (*Ave Valley Integrated Depollution System* - SIDVA)[1] et le programme de recherche et développement sur les activités industrielles dans les régions méditerranéennes (ECOSIND) piloté par la région espagnole de Catalogne (les régions de Toscane et des Abruzzes en Italie et du Péloponnèse en Grèce participent également à ce programme).

Plus largement, plusieurs études de cas montrent comment les identités régionales et les symboles culturels peuvent réorienter les activités économiques dans une direction d'interdépendance plus locale, réduisant par la même souvent les coûts majeurs de transport et de communication. Ces processus constituent une base naturelle pour « re-coupler » les activités économiques et l'environnement dans un contexte de développement durable régional (*Workshop 2*).

[1] Cf. pp.24-27 *in Portugal National Report on Regional Sustainable Development*, pour une présentation détaillée [www.iccr-international/regionet]

La présentation du territoire des "*Poumons verts de Pologne*" (*Green Lungs of Poland*) est un exemple riche d'une "région" constituée sur des critères écologiques, regroupant plusieurs régions politico-administratives ("*voivodeship*") du nord-est du pays sur un cinquième du territoire national, qui perdure et évolue dans le temps. Créée au début des années 1990, elle a ensuite intégré l'Eurorégion baltique et le réseau écologique européen ECONET[1].

Enfin, au niveau des domaines d'action privilégiée pour initier et pratiquer la nécessaire coopération inter-institutionnelle et multi-niveaux, la *question du changement climatique* constitue un terrain particulièrement riche. La gestion des risques et des hasards implique de fait une gouvernance multi-niveaux. Si aujourd'hui, la gestion des risques locaux est bien développée, elle est le plus souvent séparée des issues globales, des besoins de perspectives sur les vulnérabilités à long terme (énergétiques, sanitaires, etc.) et des besoins de réduction et d'adaptation au changement climatique. Il y a donc là un champ d'innovation et d'expérimentation particulièrement riche à investir, en ce sens qu'il impose une nécessaire réflexion globale, la coordination avec les actions des territoires voisins et des autres niveaux. Dans le même sens, l'application du *principe de précaution* dans les politiques environnementales doit être promue par la Commission pour renforcer ses procédures administratives et ses standards d'application. Une insistance plus concentrée sur l'application du principe de précaution doit également fournir un levier pour résoudre les tendances relatives à l'intégration des politiques sectorielles (*Workshop 2*).

C. La place et le rôle de l'environnement

L'environnement occupe un rôle de premier plan dans les engagements régionaux en faveur du développement durable. Cependant, des politiques environnementales ambitieuses et bien développées n'impliquent pas mécaniquement que la transversalité nécessaire à l'intégration des préoccupations plus larges du développement durable soit à l'œuvre.

Ainsi, les pays d'Europe du Nord apparaissent souvent en avance en matière de politiques environnementales. Les pratiques respectueuses de l'environnement, telles que les économies d'énergies et d'eau ou encore le tri sélectif des déchets, semblent en effet mieux implantées dans ces pays. Une récente étude menée pour le *Nordic Centre for Spatial Development*[2] mettait en lumière, à partir de l'analyse des programmes régionaux au titre des Fonds structurels du Danemark, de la Suède et de la Finlande, le fait que si des politiques environnementales solides sont présentes dans ces programmes, il n'en est pas nécessairement de même en ce qui concerne l'intégration des principes du développement durable (Clement, 2002). Celle-ci est très variable et recouvre une diversité considérable d'approches concernant le développement durable. Une utilisation indifférenciée des termes de "*sustainability*", d'"*environmental sustainability*", d'"*environmental protection*", d'"*environmental policy*" ou encore d'"*ecological sustainability*" pour évoquer le développeent durable révèle une certaine confusion et l'absence de distinction entre les préoccupations strictement environnementales et les objectifs plus larges associés au développement durable (Clement & Hansen, 2001 : 113). Cette tendance, loin d'être exclusive aux pays

[1] Cf. pp.21-26 *in Poland National Report on Regional Sustainable Development*, pour une présentation détaillée [www.iccr-international/regionet]
[2] www.nordregio.se

nordiques, se retrouve au contraire sous diverses formes dans l'ensemble des pays européens.

Les rapports nationaux rédigés dans le cadre de *Regionet* indiquent que l'initiation et l'alimentation de dynamiques régionales de développement durable reposent largement sur le développement des politiques environnementales et sur la recherche d'une meilleure intégration des enjeux environnementaux dans l'ensemble des politiques régionales. Et l'évaluation des Fonds structurels par la DG Régio aboutit également à la conclusion que *le développement durable est le plus souvent interprété comme une "soutenabilité environnementale"* ("*environmental sustainability*") (GHK, 2002a ; GHK, 2002b). Les résultats des recherches comme les expériences pratiques indiquent que les stratégies de développement durable sont très souvent réduites aux relations environnement-économie, et évacuent largement les aspects sociaux. Ainsi, en France aussi, l'intégration environnement-économie apparaît mieux avancée que d'autres dimensions, avec des progressions notables dans les emplois verts, l'efficacité énergétique, l'éco-management, le développement des éco-industries et des technologies de traitement de la pollution.

Et au-delà, dans la perspective du développement durable régional, ce sont les applications sectorielles qui ont des liens directs avec la dimension spatiale de la région qui sont mises en avant dans leur relation avec la dimension environnementale du développement : exploitation des ressources, gestion de l'eau, agriculture, tourisme… Dans ce sens, les dimensions sociales et économiques du développement régional sont moins avancées.

Ce "focus" dont bénéficie l'environnement grâce à la promotion du développement durable est un constat partagé à l'échelle européenne. Ceci s'explique largement par la filiation étroite entre la problématique du développement durable et la prise de conscience écologiste. La dimension écologique est en effet très largement constitutive de la problématique du développement durable, qui est avant tout sous-tendu par le paradigme écologiste. *Les questions environnementales sont donc au cœur de la problématique du développement durable* et la filiation intellectuelle est directe entre les réflexions de l'écologie naissante des années 1960 et 70 et la naissance du développement durable dans les années 1980 (*cf. Chapitre 1*). Cet avantage « à la naissance » de l'environnement semble perdurer particulièrement par rapport au domaine de l'action sociale qui s'est développé de façon indépendante à l'émergence du développement durable.

Cependant, si l'environnement occupe le devant de la scène du développement durable régional en Europe, ce constat est loin d'être univoque et mérite d'être détaillé. Un numéro spécial de l'*European Environmental Journal* (à paraître) est consacré à cette question de la dimension environnementale du développement durable régional en Europe. Sont mentionnés ici les principaux éléments observables dans la situation française, à partir d'un article rédigé pour ce volume[1].

[1] BERTRAND F. & LARRUE C. (2004), "*Environmental dimension of regional sustainable development in France*", European Environment Journal special Issue, à paraître

Tout d'abord, les situations sont variables en Europe en regard des *conceptions différentes associées à l'environnement*. En France, les dimensions environnementales des politiques publiques sont marquées par un fort caractère protecteur, défensif (protection, sauvegarde, préservation de la biodiversité, maintien des conditions de reproduction, minimisation des rejets, ...) et négatif (atteinte aux milieux, impacts sur l'environnement, risque environnemental, ...). La jeune politique de l'environnement s'est d'abord constituée majoritairement autour de l'idée de qualité du cadre de vie (prévention des pollutions -eau, air, déchets-, amélioration du cadre de vie, protection de la nature). Et la sensibilité de la population est beaucoup plus forte concernant les atteintes localisées et perceptibles à l'environnement (comme les décharges sauvages ou la pollution de l'eau), que pour les risques diffus (nucléaire, transport de matière dangereuse…) (Dupoirier, 1999). Une telle approche de l'environnement renforce le caractère endogène du développement durable régional, privilégié en France. La dimension environnementale du développement durable régional varie bien évidemment également en fonction des compréhensions et des acceptions de "l'environnement". Celles-ci sont notamment fonction des enjeux stratégiques régionaux et des perspectives temporelles et spatiales choisies. Se retrouvent ainsi des conceptions à la fois "réparatrices" et "innovantes" de l'environnement dans des proportions variées suivant les Régions (notamment en fonction de l'état de l'environnement) et suivant les acteurs. Dans le cadre de la planification contractualisée française, un partage des compétences s'observe entre les fonctions de réparation, de rééquilibrage et de gestion des risques (correspondant au projet de « *survivre ensemble* »), sous la responsabilité principale de l'Etat et les actions d'innovation, de mise en valeur et d'"excellence environnementale" (le mieux « *vivre ensemble* ») pilotées par les collectivités territoriales.

Ensuite, si les discours officiels prônent pour les politiques régionales un objectif équilibré de développement durable tant en terme environnemental, économique que social, ces injonctions ne sont guère accompagnées d'anticipations techniques, de précisions pratiques ou de contraintes juridiques claires ; l'environnement, en étant la dominante la plus perceptible et la mieux identifiée dans ce flot de discours, a majoritairement bénéficié des initiatives que ce nouveau *leitmotiv* du développement durable a pu susciter.

Si une majorité d'observations indiquent une certaine confusion entre développement durable et environnement aux niveaux pratiques, cette situation peut conduire à des conséquences déséquilibrées plus ou moins défavorables pour l'environnement. Deux des principaux écueils de cette confusion entre environnement et développement durable peuvent être soulignés ici : l'écologisation du développement durable et l'économisation de l'environnement.

C.1. Le risque de restriction ou la ghettoïsation du développement durable dans l'environnement

La perception d'une dominance environnementale peut dissuader certains acteurs non-environnementaux d'aller supporter ou participer à des formes de réalisations pratiques du

développement durable régional. La position dominante de la dimension environnementale dans le développement durable régional peut restreindre ses champs de réflexions et d'application et détourner les autres acteurs d'un soutien aux démarches entreprises.

Ainsi, le risque de "ghetto écologique" existe, notamment par le portage institutionnel du développement durable majoritairement sous la responsabilité d'acteurs environnementaux (comme c'est particulièrement le cas en France au sein des administrations de l'Etat : *Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable* -MEDD-, *Direction régionale de l'environnement* -DIREN-, *Agence de l'environnement* -ADEME-). Mais le risque symétrique existe tout autant, à savoir que l'environnement se retrouve englobé dans la nébuleuse du développement durable, et ainsi dépouillé de ces spécificités.

C. 2. Le risque de la dilution de l'environnement dans le développement durable.

La confusion entre environnement et développement durable peut produire un rejet d'acteurs environnementaux refusant de "diluer" les problèmes et les préoccupations environnementales dans les perspectives incertaines et polymorphes du développement durable. Les acteurs environnementaux préfèrent alors conserver des gains restreints mais assurés en matière d'environnement plutôt que de tout jouer "à la roulette du développement durable", avec à la clef, des gains potentiellement plus importants mais moins assurés. Ainsi, une méfiance de certains acteurs environnementaux vis-à-vis du développement durable peut s'observer. Le développement durable, alors perçu comme le "cheval de Troie" des industriels et de la dérégulation libérale, subit l'abandon et le rejet d'une part des écologistes. A l'heure où le développement durable devient également un instrument de communication institutionnelle et de marketing, une partie des écologistes rejette le "concept" de développement durable ainsi instrumentalisé (*cf. chapitre 1*).

Les méfiances persistantes quant au risque que ferait courir le développement durable à l'environnement sont au moins partiellement fondées, à en croire l'étude de l'inscription juridique du développement durable effectuée par Chantal Cans. S'il n'existe pas de notion juridique du développement durable en tant que tel, cette notion remplit par contre des fonctions politiques de *légitimation* et de *substitution* représentant un risque d'affaiblissement et d'occultation du droit de l'environnement (Cans, 2003).

Si le développement durable représente un point de passage obligé dans la conception de toutes les politiques actuelles, cette *"écologisation" des termes*, sorte de recyclage de l'environnement dans les discours économiques, ne s'accompagne-t-elle pas également d'une *"économisation" des politiques environnementales*, comme le suggèrent les travaux de Yannick Rumpala (Rumpala, 2000, 2003) ? Dans les instances où des acteurs économiques se retrouvent chargés de l'expression du développement durable régional, ils saisissent rapidement l'opportunité d'avancer des instruments économiques, avec lesquels ils sont plus familiers et qui sont plus conventionnels dans la mise en œuvre des politiques. Dans ces cas où les facteurs économiques dominent les perceptions régionales du développement durable, un autre risque étudié dans la thèse de Yannick Rumpala est

bien celui d'une "économisation" des politiques environnementales ; c'est à dire que les politiques environnementales deviennent de plus en plus basées sur des principes et des outils économiques (comme la monétarisation des biens et des dommages écologiques par exemple).

Ces deux risques (enfermement du développement durable dans un ghetto écologique ou dissolution de l'environnement dans la nébuleuse du développement durable) ne sont que les faces d'un même écueil, à savoir celui de la confusion, entretenue ou involontaire, entre environnement et développement durable.

C. 3. Le positionnement délicat des acteurs environnementaux : entre appropriation exclusive et perte de leurs domaines d'actions.

Les démarches locales ou régionales intégrant le développement durable, notamment par l'évaluation, ont besoin, pour exister, d'un minimum d'espace de débat, nécessaire à une appropriation partagée. Elles ont également besoin, pour fonctionner et pour s'articuler entre les procédures, d'acteurs charnières. Dans ce contexte, le rôle des acteurs environnementaux apparaît essentiel, par leur sensibilisation et leur implication dans nombre de questions étroitement liées au développement durable. Cependant, leur position est délicate car, comme nous venons de le voir, deux écueils coexistent : *les acteurs en charge de l'environnement doivent assurer la promotion du développement durable sans l'accaparer ni le réduire à sa simple dimension environnementale* et *ils doivent également éviter de dissoudre l'environnement dans le développement durable*, c'est-à-dire empêcher que les préoccupations environnementales formulées précisément ne s'affaiblissent au profit de préoccupations plus vagues liées à la durabilité.

D. Le rôle du territoire : une idée dynamique de la région, une nécessaire animation interrégionale

Il convient de revenir sur les questions d'échelles et la *notion de région* face au développement durable, afin de souligner l'importance du territoire régional en tant que creuset d'une déclinaison socioculturelle particulière du développement durable et l'indispensable *inscription inter-régionale* de ces dynamiques

D. 1. La diversité de la notion de "région" à l'échelle européenne et son renouvellement dans la perspective du développement durable

Un des aspects essentiels mis en lumière par les travaux menés au sein de *Regionet* est bien l'extrême variété de définition et de compréhension de ce qu'est le développement durable à l'échelle régionale.

Les résultats empiriques montrent que les "régions" varient considérablement en termes de taille, d'organisation institutionnelle, de besoins sociaux-économiques et de qualité environnementale. En premier lieu, les différences en termes de caractéristiques structurelles (existence d'un gouvernement élu au niveau régional, droit de légiférer,

budget propre…) déterminent largement l'ampleur et les formes des politiques régionales de développement durable. La notion de "région" recouvre une diversité de sens suivant les pays : aires géographiques, unité administrative, entité infra-nationale, zone de planification, découpage statistique…

En observant l'ensemble des situations, des "structures" diverses se retrouvent au niveau régional. Et dans les pays de l'Est accédant récemment à l'Union européenne, ayant souvent connu de récentes réformes territoriales liées au processus de transition démocratique et au passage à une économie de marché, le niveau régional apte à recevoir les Fonds européens apparaît souvent par regroupements d'unités territoriales plus petites (comme en Hongrie, en Bulgarie, en Tchéquie… *cf. exemples plus haut*). Les formes de ces structures régionales sont variées, allant du groupement d'acteurs régionaux volontaires (Roumanie) aux représentants des gouvernements nationaux (Pologne).

Dans le cadre d'une Europe élargie, le "niveau régional" apparaît comme un niveau approprié pour réaliser les objectifs de développement portés par l'Union européenne. Une des questions qui se pose alors à l'action régionale européenne est de savoir comment développer une approche autour du développement durable régional qui fasse sens dans cette diversité de situations et d'approches. Ce point renvoie en premier lieu à l'indispensable recherche d'une cohérence accrue entre les programmes sectoriels et les instruments de développement régional animés par l'Europe (*Workshop 4*). Il y a là un véritable enjeu d'harmonisation et de coordination entre les politiques des différentes Directions Générales de la Commission (Commerce, Agriculture, Environnement…) pour résorber les interactions contre-productives entre certaines politiques européennes (quand les mesures de protection de l'environnement visent a réparer certains effets de la politique agricole par exemple).

Il ressort des travaux conduits dans le cadre de *Regionet* que les processus de conception de "futurs" régionaux se déroulent entre les niveaux Nuts III et Nuts II à travers l'Europe. Les contributions des différents participants indiquent que les Fonds structurels peuvent accompagner et soutenir la *création de "nouvelles" régions* de différentes tailles et de différentes formes organisationnelles, centrées autour de thématiques écologiques (les "Poumons verts" de Pologne), historico-culturelles (l'Eurorégion de la mer de Barents) ou géographiques et économiques (système de dépollution intégrée de la vallée d'Ave au Portugal), en transcendant souvent les administrations locales et parfois les organisations nationales. Un des apports majeurs des fonds européens en terme de développement durable serait alors d'avoir ouvert la voie et/ou soutenu des définitions des régions plus appropriées (*Workshop 1*). L'approche régionale du développement durable et les instruments y concourant conduisent à renouveler la notion de région autour d'une compréhension plus dynamique que statique de ce qu'est une "région", correspondant à la formation de réseau d'acteurs réunis au niveau régional dans le but commun de tracer le futur régional dans la perspective du *sustainable development*. Ces "régions" renouvelées se caractérisent par :

- une forme spatiale davantage déterminée par les identités culturelles, les ressources économiques spécifiques ou les particularités écologiques ;

- un processus de communication sur la construction d'un avenir régional entre les différents partenaires faisant de la région le résultat d'interactions sociales basées sur des buts qualitatifs.

Finalement, l'approche de la région dans le cadre du développement durable renvoie à la différenciation entre régions fonctionnelles et régions politico-administratives. Et au sein de *Regionet*, nombreux sont ceux à avoir avancé l'idée de "régions de projet", thématiques et temporaires, en plaidant pour une conception flexible de la "région", en fonction des problèmes territoriaux particuliers, orientée vers des objectifs de développement choisis et animée par une constellation d'acteurs complémentaires (*Workshop 4*).

L'introduction du développement durable dans les Fonds structurels insiste également sur le nécessaire *changement d'échelle* : alors que les anciens modèles étaient basés sur l'efficience du marché ou la distribution de services tels que la santé, l'enjeu posé par la rareté des ressources renvoie aux questions des *échelles appropriées* en vue d'une gestion adéquate de celles-ci.

La nature ouverte du concept de région est d'une importance particulière pour tendre vers un développement durable. Les écosystèmes et les effets des pollutions sont « aveugles » aux frontières politico-administrative. Alors que les Etats nations, les Régions, les Départements, les Communes sont délimitées par des lignes reflétant l'histoire, les limites et les capacités de charge des écosystèmes ne sont pas concernés par ces démarcations. Si l'idée de « région » implique une identité et une communauté qui est moins délimitée par les appartenances politico-administratives, il peut y avoir là des potentialités plus ouvertes pour les valeurs et les concepts écologiques du développement durable (*Workshop 2*).

Les formes territoriales de ces nouvelles régions peuvent être déterminées par plusieurs facteurs tels que les découpages politico-administratifs, les dimensions fonctionnelles (en terme d'infrastructure, d'économie régionale ou inter-régionale), les dimensions naturelles (topographie et paysage, flux de ressources et questions énergétiques, bassins versants, zones côtières, vallées…) et/ou des caractéristiques culturelles (identités régionales).

D. 2. L'intégration des "régions urbaines" et l'articulation métropole-reste du territoire régional dans la réflexion sur le développement durable régional

Toujours concernant les questions d'échelles, mais au niveau de la cohésion intra-territoriale, les travaux ont souligné que la compréhension régionale du développement durable se référait très majoritairement aux espaces ruraux. Les agglomérations et les grandes régions urbaines européennes ("*big European city-regions*") sont relativement absentes des travaux alors qu'elles offrent le cadre spatial le plus critique par rapport aux questions majeures du développement durable spatialisé telles que l'étalement urbain, le trafic, la consommation énergétique, etc. Ce faible investissement peut être dû aux nombreux travaux sur le développement durable urbain menés parallèlement. Egalement manquante dans les discussions, la connexion entre les agglomérations et leurs aires d'influence respectives, alors que c'est un point critique central pour une réflexion

régionale sur le développement durable. Ainsi, au-delà d'une simple régionalisation, il est donc nécessaire de territorialiser le développement durable régional à l'échelle des *régions urbaines* ("*city-region*"), étant donné que nombre de problèmes cruciaux dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux ne peuvent être résolus par les espaces ruraux et périphériques sans les agglomérations, mais bien par la prise en compte de l'ensemble des territoires régionaux et de leurs interactions.

La dépendance dans les faits et les formes avancées de fusion entre ville et campagne débouchent sur la constitution de grandes régions urbaines ou, du moins, de grands ensembles spatiaux avec des métropoles et des aires d'influence rattachées. Le niveau régional apparaît alors bien comme une échelle idéale pour intégrer cette complémentarité entre les grandes villes et les aires d'influence s'y rattachant dans une même problématique d'organisation de l'espace, de gestion des déplacements, des activités, des zones d'habitat, des ressources… Tout cela nécessite une meilleure articulation entre les politiques et acteurs des grandes métropoles régionales, les structures de coopération intercommunale enserrant les agglomérations et les instances régionales. En France, les *Conférences Régionales d'Aménagement et de Développement du Territoire*, créés dans ce sens, ne semblent pas avoir répondu à ces attentes pour la conception de la quatrième génération des CPER et n'ont été au mieux que des lieux d'information.

D. 3. L'inscription et l'animation interrégionale

Comme vu précédemment, un des enjeux majeurs des démarches territoriales de développement durable réside dans les capacités d'articulation et d'intégration des actions des autres niveaux. Le territoire régional doit être pensé comme un espace du territoire mondial, interdépendants des autres. Ses actions doivent donc intégrer correctement ses interactions avec son extérieur, son "reste du monde", les territoires voisins et de, proche en proche, la planète.

Dans ce sens, la réflexion sur la pertinence et les formes de l'action au niveau régional ne peut se conclure sans souligner l'indispensable *inscription interrégionale* des démarches régionales vers le développement durable. Ce point renvoie également à la coopération inter-institutionnelle.

D'un point de vue pratique, les programmes transnationaux ou interrégionaux peuvent représenter des facilités pour l'implantation du développement durable régional. L'établissement d'un diagnostic commun économique, social et environnemental est une bonne base pour la coopération et peut renforcer les capacités de construire des programmes à plusieurs.

Si les "nouvelles régions" évoquées plus haut dans la perspective du développement durable régional peuvent être interrégionales puisque à cheval sur plusieurs régions politico-administrative, l'idée avancée ici est, qu'au-delà des diverses initiatives régionales (à l'échelle de "nouvelles" régions ou de régions traditionnelles), il est indispensable d'envisager des espaces d'animation, de coopération et de partage d'expériences *entre* les différentes expériences régionales. Cette articulation interrégionale doit permettre de

renforcer les actions entreprises, d'amener les territoires moins avancés dans des perspectives de développement renouvelées et enfin, d'harmoniser et de coordonner les diverses initiatives.

Par rapport à ce besoin d'animation et d'inscription interrégionale, il convient de réfléchir aux structures capables d'assurer ce rôle. Les programmes INTERREG et les Euro-régions représentent une voie intéressante déjà ouverte dans ce sens[1]. S'ils ne forment que des expériences "ponctuelles" sur le territoire européen, leur rôle est appelé à être développé pour la prochaine génération de politiques régionales européennes.

Au-delà, il apparaît clairement un besoin en termes de structures capables de fédérer l'ensemble des expériences régionales en matière de développement durable et d'avoir un rôle de soutien, d'animation et de production de nouvelles méthodes et savoirs-faire dans la perspective du développement durable au niveau de l'ensemble des régions européennes. Ces fonctions n'apparaissent actuellement guère assurées d'une manière satisfaisante.

Deux voies complémentaires s'ouvrent pour permettre l'avancement du développement durable dans les régions européennes :

- celle d'une *meilleure communication sur les bons exemples* de ce que peut être la mise en œuvre du développement durable régional *in situ* (dans ce sens, les enseignements tirés des expériences des *Agendas 21 Locaux* et le potentiel contenu dans les expériences à venir des *Agendas 21 Régionaux* peuvent par exemple constituer une base solide pour promouvoir des activités dans cette direction) ;
- et au-delà d'une meilleure connaissance et d'une diffusion élargie des bonnes pratiques, celle s'attachant à *améliorer les formes de management* entre les différents acteurs et à *inventer et développer des procédures de participation* de la population plus approfondie au niveau régional.

Pour alimenter la réflexion sur ces points, quatre structures de diverses natures *a priori* capables de répondre, au moins partiellement, à ces besoins sont présentées (cf. Tableau 55).

La définition de la région par le *Réseau des gouvernements régionaux pour le développement durable* (NRG4SD) est particulièrement intéressante car elle vise à être adaptable dans le monde entier. Souple, elle considère que la Région est le premier niveau de gouvernement local sous le pouvoir national.

[1] Depuis 1990 le programme d'initiative communautaire INTERREG a pour objet de favoriser la coopération transeuropéenne. L'initiative communautaire INTERREG III (2000-2006) contribue au développement de la coopération interrégionale, transfrontalière et transnationale, en cofinançant des projets locaux et régionaux. INTERREG III ajoute aux actions soutenues précédemment, la coopération interrégionale entre régions non contiguës et s'inscrit très étroitement dans le processus d'élargissement.

Tableau 55 : Différents types d'organisation interrégionale

Assemblée politique	**L'assemblée des Régions d'Europe (*Assembly of European Regions*)** Fondée en 1985, l'*Assemblée des Régions d'Europe* (ARE) est une organisation politique des régions en Europe et le porte-parole de leurs intérêts aux niveaux européen et international. Sa vocation est de rassembler les régions d'Europe pour leur permettre d'être acteurs de la construction et de l'intégration européenne. L'ARE compte actuellement parmi ses membres 250 régions de 30 pays européens et 12 organisations interrégionales. A l'origine, sa mission a été de faire reconnaître la place et le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et proche des citoyens. Au cours de ses premières années d'existence, l'ARE s'est attachée avant tout à promouvoir le régionalisme dans le but d'institutionnaliser la participation des régions aux politiques européennes. La création du *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe* par le Conseil de l'Europe en 1994, et celle du *Comité des Régions par l'Union européenne* sont les principaux acquis de cette action. Les membres de l'ARE ont la foi dans le régionalisme et plaident en faveur "*d'une répartition des compétences entre l'État et la région régie par la constitution ou par la loi en vertu des principes de la décentralisation politique et de la subsidiarité. Selon ces principes, les fonctions doivent être exercées au niveau le plus proche possible du citoyen.*" (Extrait de la "Déclaration sur le régionalisme en Europe" de l'ARE, adoptée lors de l'Assemblée Générale à Bâle en décembre 1996, par 300 régions européennes). [www.are-regions-europe.org]
Comités consultatifs	**Le Comité des Régions (*Committee of the Regions - COR*)** Organisme regroupant des représentants directs des régions et des collectivités locales, le *Comité des Régions* est la plus jeune des institutions de l'*Union européenne*. Créé par le Traité de Maastricht de 1992, en tant qu'assemblée représentative chargée de faire entendre la voix des collectivités locales régionales au sein de l'*Union européenne*, le COR comporte 222 membres et 222 suppléants nommés pour quatre ans par le Conseil sur proposition des États membres. Le *Comité des Régions* doit obligatoirement être consulté pour toute proposition formulée dans un domaine ayant des répercussions au niveau local ou régional, et notamment dans les domaines de l'environnement, les transports, la culture ou l'éducation. Et parmi ses six commissions spécialisées chargées d'examiner les propositions soumises à consultation, l'une d'entre elles est consacrée au développement durable (Commission du développement durable - DEVE) [www.cor.eu.int/]
	Le Congrès des Pouvoirs Locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe* – CLRAE) En 1994, le CPLRE est établi en qualité d'organe consultatif du *Conseil de l'Europe*, remplaçant la *Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe*. C'est le "troisième pilier" du *Conseil de l'Europe*, à côté du *Comité des Ministres* et de l'*Assemblée parlementaire* du *Conseil de l'Europe*. Parmi les quatre commissions statutaires autour desquelles s'organise le travail du Congrès, une *Commission du développement durable* est responsable des dossiers de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Le congrès aide les nouveaux Etats membres à accomplir les tâches pratiques nécessaires à la mise en place d'une véritable autonomie locale et régionale, notamment par des missions d'observations des élections locales et régionales dans les pays qui en font la demande. [www.coe.int/cplre]
Groupement volontaire	**Le Réseau des gouvernements régionaux pour le développement durable (*Network of Regional Governments for Sustainable Development*)** Nrg4SD a été crée lors du *Sommet Mondial sur le Développement Durable* en 2002, par un groupe de régions engagé dans des politiques pour le développement durable. L'objectif du Réseau est d'agir comme porte-parole et représentant des gouvernements régionaux au niveau global, en encourageant le développement durable et les partenariats au niveau régional dans tout le monde. Est considérée comme "région" pouvant adhérer au réseau tout territoire où existe un système de gouvernement qui est la subdivision politique la plus grande et de premier niveau, au-dessus du niveau municipal, à l'intérieur d'un état qui est représenté au sein de l'*Organisation des Nations-Unies*. Les parties intéressées aptes à adhérer excluent les organismes gouvernementaux, les universités et les institutions académiques, les syndicats, les associations professionnelles, etc. [www.nrg4sd.net]

CONCLUSION AU CHAPITRE 5 : LES APPRENTISSAGES ET LES PERSPECTIVES D'UNE APPROCHE EUROPEENNE

Nous concluons par un bilan des principaux enseignements de cet aperçu des situations régionales à l'échelle européenne au regard de nos résultats précédents. Le développement durable régional à l'échelle européenne est ensuite mis dans la double perspective de l'élargissement des Etats membres et de la réforme des Fonds structurels.

Points communs et divergences par rapport à la situation française

L'éclairage européen effectué ici sur la base des travaux du réseau *Regionet* confirme plusieurs tendances majeures déjà soulignées par nos analyses précédentes.

Tout d'abord, la nette prédominance des *compréhensions environnementales* du développement durable. La traduction du développement durable dans les régions européennes se réalise d'abord à partir des thématiques environnementales, autour d'enjeux de nature écologique.

Toujours au niveau du contenu, l'émergence de *l'objectif d'égalité des chances entre les hommes et les femmes* se retrouve associée à la diffusion du développement durable dans les régions. Cet objectif apparaît promu prioritairement par l'Europe, par l'intermédiaire des conditions d'attribution de ses fonds notamment.

Un point qui est particulièrement ressorti des différentes analyses est *le rôle du territoire* en tant qu'ensemble identitaire, culturel, socio-historique, géographique spécifique sur lequel la déclinaison régionale doit impérativement s'appuyer si elle veut exister véritablement au niveau régional dans une acception propre.

Les principales difficultés des dynamiques régionales de développement durable observées en France se retrouvent également au niveau européen. Il en est ainsi des difficultés à réaliser des *harmonisations intersectorielles*. L'intégration du *temps long* est une autre lacune cruciale également largement partagée au niveau européen. Et les études régionales soulignent également la faiblesse des tentatives d'ouverture des stratégies régionales sur leur "reste du monde", le manque d'articulation *local/global*. Dans ce sens, la nécessité d'une articulation des différentes initiatives régionales au niveau *interrégional* est partagée entre les régions européennes.

Au niveau des processus de décision, les potentialités du développement durable à faciliter la *coopération inter-institutionnelle* en dépassant les hiérarchies décisionnelles traditionnelles et les compartimentations sectorielles se retrouvent, dans des proportions variables, dans les différentes études régionales menées à l'échelle européenne.

Le rôle des "*acteurs-relais*", et notamment des consultants en tant qu'animateurs aptes à dégager des espaces de compromis, est également souligné par ces études européennes.

L'appui sur des *démarches d'évaluation* au regard du développement durable dans l'espoir d'apporter rationalité et légitimité aux actions régionales entreprises est un autre point commun qui apparaît. Cependant, les différentes pratiques apparaissent naissantes, le plus souvent au stade de l'expérimentation, et en aucun cas unifiées, ni à un niveau national, encore moins au niveau européen (*cf. chapitre 6, Section II.*). Cependant, les différentes études n'ont pas été assez approfondies pour conclure si les exercices d'évaluations accompagnent des formes de *report de traduction* du niveau politique sur les niveaux techniques, comme cela apparaît dans nos analyses régionales.

D'autre part, le phénomène de *répartition des rôles* entre l'Etat et la Région s'effectuant lors des déclinaisons régionales de la problématique du développement durable (entre actions liées à "*survivre ensemble*" davantage assurées par l'Etat et celle liées au "*mieux vivre ensemble*" emmenées majoritairement par la Région) ne s'est guère retrouvé sous cette forme dans des régions européennes d'autres pays. Ce type de partage des actions peut cependant avoir lieu entre acteurs centraux et gouvernements régionaux, mais selon des modalités très variables, directement liées aux différents degrés d'autonomie et de compétence des régions suivant les pays européens. Il est clair que la forme de ce partage tel qu'observé en France est spécifiquement associée aux particularités du système d'organisation territorial français et des modalités de co-production de l'action territoriale qui l'accompagnent.

Enfin, les formes de *participation* et d'*association de la population* aux choix régionaux de développement sont largement reconnues insuffisantes. Cependant, des formes et des pratiques variées existent, souvent à titre expérimental. Les investigations menées dans le cadre de *Regionet* sont insuffisantes pour les qualifier et des recherches plus approfondies seraient nécessaires.

Les perspectives post 2006

L'avenir du développement durable régional en Europe doit être interrogé dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux pays membres. Cet élargissement implique une importante réorientation de la politique régionale européenne en direction des nouveaux accédants1.

Si la période 2000-2006 visait l'aménagement de l'Union européenne pour en faciliter l'élargissement, ce dernier devenant une réalité, l'Union européenne devra sur la période 2007-2013 trouver un nouveau dynamisme correspondant à de nouvelles attentes. Le budget alloué aux 25 Etats membres pour la période 2007-2013 dans le cadre de la nouvelle politique de cohésion est prévu à 345 milliards d'euros. Suivant l'objectif fixé au sommet de Lisbonne en mars 2000 par les chefs d'Etat « *de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* », la Commission propose pour la période 2007-2013, par la voix de Michel Barnier, commissaire aux

[1] Au total, presque 24 milliards d'euros (au prix de 1999) d'aides structurelles sont accordées aux nouveaux Etats membres (République Tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovénie, Slovaquie) sur la période 2004-2006, répartis principalement entre les Fonds structurels d'objectif 1 et le Fonds de cohésion (source DG REGIO).

affaires régionales, « *une nouvelle politique de cohésion qui permettra à tous les Etats membres et toutes les régions de jouer leur rôle de partenaires pour une croissance durable et une plus grande compétitivité.* »1 La politique de cohésion après 2006 s'appuie sur trois priorités communautaires renouvellées :

- L'objectif de convergence, dit "objectif 1", sera la priorité de la nouvelle politique de cohésion, en rassemblant 78% du total des Fonds structurels. Il vise à soutenir la croissance et la création d'emploi dans les états membres et les régions les moins développées. Les critères d'éligibilité seront identiques à ceux de l'actuel objectif 1 (PIB par habitant inférieur à 75% à la moyenne communautaire).
- l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi, dit "objectif 2" (fusion des actuels objectifs 2 et 3), doit bénéficier d'une dotation de 18% de l'ensemble des actions structurelles. Un volet régional sera centré sur le renforcement de la compétitivité des zones industrielles, urbaines et rurales en "restructuration économique", et un volet national sera centré sur l'emploi.

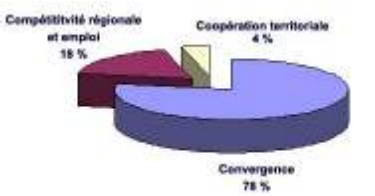


Figure 22: Les priorités de la nouvelle cohésion

- Le dernier objectif consistera en une coopération territoriale européenne, et représentera 4% du budget. Ce nouvel objectif, sans zonage, concentrera ses efforts sur les territoires fortement défavorisés (handicap structurel durable, faible densité de population, îles ou montagnes).

Des mécanismes de soutien transitoire sont maintenus, notamment pour les régions qui ne sont plus éligibles à l'objectif 1 du fait de l'élargissement. Le gros des interventions européennes consistera à faire converger les économies des nouveaux Etats membres par des investissements importants et structurants vers les niveaux et les formes de développement du reste des Etats européens.

Doit alors être posée la question de la volonté et de la capacité d'un véritable transfert de connaissances et d'expériences en direction des pays accédants. Actuellement, la perspective qui se présente à eux ne semble guère éviter les erreurs passées des anciens pays membres, comme si les nouveaux pays membres semblaient devoir passer par les mêmes étapes de développement, avec les succès mais aussi les échecs que l'on sait.

Ces questions se posent lorsqu'on assiste, par exemple en Pologne, où la motorisation des ménages explose, à l'ouverture de la capitale, Varsovie, au "tout voiture" avec l'élargissement de grandes artères "traversantes" et la multiplication des parkings automobiles en centre ville au détriment des réseaux de transports collectifs pourtant bien développés. Il est alors légitime de se demander quels gains qualitatifs apporte ce type de développement urbain à moyen terme.

D'une manière similaire, toujours en Pologne, les programmes de soutien de la *Politique Agricole Commune* en vue de l'accession à l'Europe ont provoqué une restructuration soudaine de l'agriculture nationale qui doit s'aligner sur les normes et revenus européens, en constituant des exploitations plus grandes et

[1] Préface au *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale* de la Commission européenne intitulé "Un nouveau partenariat pour la cohésion. convergence compétitivité coopération" COM(2004) 107 du 18/02/2004, 248 p.

exploitées par moins de personnes[1]. Ce mouvement devrait entraîner le départ d'un million deux cent mille paysans polonais[2] et les conséquences en termes d'industrialisation et de concentration de l'agriculture sont déjà en larges parts connues : polarisation de l'espace, insécurité alimentaire et exode rural. Là aussi, la question des gains à moyen terme mérite d'être posée. Représentant plus d'un cinquième de la population active, dont la moitié sont propriétaires de petites exploitations[3], la paysannerie polonaise contient un potentiel « *pour devenir le premier pays européen producteur d'agriculture biologique, d'énergie douce et d'écotourisme.* » selon le directeur de l'*Institut pour la Protection de la Campagne Polonaise*. Toujours selon lui, la Pologne « *peut faire office de pont entre l'Ouest et l'Est pour offfrir un modèle de durabilité, d'autosuffisance et de sécurité alimentaire pour les pays du Tiers-Monde, à mi-chemin entre l'Occident "développé" et l'Est "sous-développé".* »[4]

Ces différents points interrogent les volontés et les capacités de réels transferts de connaissances et d'expériences entre régions à l'échelle européenne.

En ce qui concerne la France, le poids respectif des fonds européens et des fonds nationaux distribués en faveur des régions dans le cadre de la planification5 laisse penser que le niveau d'investissement régional sera réduit à l'avenir, ce qui pourrait conduire le gouvernement à concentrer l'aide accordée aux régions les plus défavorisées, c'est à dire à recentrer sa politique sur le rééquilibrage du territoire national. Et dans la perspective d'un abandon de la planification régionale contractualisée au profit d'une décentralisation poussée, une nette accentuation de l'hétérogénéité des situations régionales est à craindre. Dans ce cas, des mécanismes interrégionaux de régulation auraient tout intérêt à être mis en place.

Au niveau du développement durable régional dans les pays déjà membres, les baisses importantes de l'aide au développement régional par l'Europe ne devraient pas modifier profondément les dynamiques déjà constituées ou en cours de constitution. Le soutien apporté par l'Europe à des initiatives pilotes et expérimentales aurait par contre avantage à être maintenu, car il semble fonctionner dans certains cas comme un déclencheur efficace et/ou un soutien pour l'initiation de dynamiques régionales de développement durable.

[1] Cf. le papier présenté au 1er séminaire de *Regionet* par Jirina Jilkova présentant ces grandes tendances pour la République Tchéque : « *Agriculture in a postcommunist country - obstacles and chances for the regional sustainable devolpment in context with the EU accession. The case of the Czech Republic* », Septembre 2002, 9 p.

[2] ROSE J. (2002), « *Disparition annoncée d'un million de paysans polonais* », pp.65-66 *in* L'Ecologiste n°7, Juin 2002

[3] Selon les chiffres de la Mission économique de l'ambassade de France en Pologne de septembre 2000.

[4] ROSE J. (2002), « *Disparition annoncée d'un million de paysans polonais* », *Op. Cit.*

[5] Sur la période 2000-2006, les Fonds structurels représentent 2/3 de la dotation de l'Etat pour les CPER avec une dotation pour la France de 15,67 milliards d'euros (au prix de 1999) (source DG REGIO).

CHAPITRE 6 -

LES NOUVELLES FORMES DES POLITIQUES REGIONALES ET LES CONTENUS PRODUITS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE

En France, la mise en œuvre d'un développement durable régional se trouve liée aux processus de contractualisation entre différents partenaires, notamment par le biais de la planification, instrument central de co-production des politiques régionales. Dans la pratique, que vient modifier le développement durable dans ces formes de l'action publique territoriale, au niveau de la conception, du pilotage, du contenu et de l'évaluation de ces politiques ?

Sont rassemblés ici plusieurs éléments de réponse :

- Les changements au niveau de la *conception* des politiques de planification régionales, notamment au niveau des espaces de coopération et des possibilités de pilotage (**Section I.**).
- Les modifications plus spécifiques entraînées au niveau de l'*évaluation*, au niveau des enjeux, des différents rôles et des limites qui peuvent lui être reconnus (**Section II.**).
- Les influences de l'adoption de l'objectif de développement durable sur le *contenu* des politiques de planification régionale : sous quelles formes le développement durable acquiert une matérialité à travers les actions programmées ? Et inversement, quelles sont les lacunes majeures des démarches actuelles (Section **III.**) ?

Enfin, un modèle de mise en œuvre du développement durable à l'échelle régionale est proposé, avec les principaux facteurs de réussite identifiés (**Section IV.**).

Pour conclure, les places respectives de la Région et de l'Etat dans la perspective du développement durable régional sont discutées, au regard de la persistance et du projet d'aménagement du territoire.

SECTION I. LES NOUVELLES FORMES DE CONCEPTION DE L'AMENAGEMENT A PLUSIEURS FACE AUX ENJEUX DU DEVELOPPEMENT DURABLE REGIONAL

Sont observées ici les *nouvelles formes de conception* des politiques régionales de planification et leurs incidences sur les possibilités d'intégration de la problématique du développement durable sur la scène régionale. Plusieurs "niveaux" peuvent être distingués :

- tout d'abord, au niveau de ce que nous appelons les *"zones de contact"*, espaces de décloisonnement entre services et de coopération inter-institutionnelle, parfois interrégionaux, qui peuvent être ouverts à l'occasion de la contractualisation et sont animés par des "structures-ponts" et des "agents de médiation" (**A.**) ;
- ensuite, au niveau du *pilotage* et de la *"dirigeabilité"* de ces politiques multi-sectorielles, pluriannuelles et partenariales, il convient de chercher à éclairer qui "pilote" ces procédures de co-production de l'action territoriale (**B.**) ;

A. Les « zones de contact » entre l'Etat et les collectivités territoriales

A. 1. L'importance des espaces de coopération institutionnelle

La nature des politiques de planification régionale (partenariales, contractuelles, multisectorielles…) favorise un décloisonnement notable, permettant l'ouverture d'un champ de discussion et de débat « à côté » des circuits traditionnels et des strictes hiérarchies administratives, où des acteurs doivent travailler ensemble hors de leurs structures d'appartenance. Dans ce cadre, une certaine redistribution des rôles et de nouvelles hiérarchies peuvent émerger plus ou moins temporairement. La coordination multi-niveaux est obligatoire dans le contexte réglementaire français et dans l'organisation pour l'élaboration des programmes européens de développement régional. De fait, la période de mi 98 à 2000 a été caractérisée par une grande concentration de procédures d'aménagement et de planification, et donc par une très forte activité des institutions régionales. Cette forte activité concomitante à conduit également à de fortes interactions entre les niveaux d'intervention. Ainsi, le fait que les politiques européennes soient partenariales et négociées et qu'elles se superposent aux politiques nationales, débouchent sur des phénomènes importants de collaboration intra-institutionnelle (entre les services) et inter-institutionnelle (particulièrement entre les administrations de niveau régional).

Ces logiques de co-construction partenariales et contractuelles favorisent à l'évidence le décloisonnement entre les administrations en imposant une nécessaire souplesse et une certaine perméabilité dans les hiérarchies administratives traditionnelles. Se sont ainsi développés des espaces temporaires de négociation et de construction « à côté » ou parallèles, permettant l'affirmation ou l'expression de structures ou d'acteurs porteurs de projets n'appartenant pas forcément aux organigrammes classiques des institutions régionales. Ainsi, quand s'ajoutent aux politiques de planification des efforts de réflexion sur l'intégration du développement durable et sur ce que pourrait être le développement

régional durable, on peut assister à une certaine ouverture des circuits traditionnels. Mais les analyses montrent que ceux-ci se referment dès que sont abordées des questions majeures sur l'agenda politique comme les transports, l'agriculture…

L'objectif ici est de savoir *où* et *comment* s'effectue la coopération entre acteurs, entre institutions et entre niveaux territoriaux ? Nous avons cherché à mettre en lumière les lieux et les modalités de la conception à plusieurs des politiques de planification régionale, par le biais de l'intégration du développement durable à ces politiques. Ce point correspond aux questions de constitution, d'organisation et d'animation des interfaces dans les *Systèmes d'Aménagement Régionaux*.

Remarquons dès à présent que la question des interfaces, des besoins d'articulation et de coopération inter- et intra-institutionnelle, verticale et horizontale est un point commun à tous les systèmes "emboîtés" et plus généralement aux analyses systémiques et aux analyses des jeux d'acteurs. L'attention particulière que nous lui apportons ici souligne le caractère CENTRAL et crucial que revêt ce point pour les questions de développement durable à l'échelle régionale. Comme vu précédemment, le niveau régional est en effet, par sa place au sein de l'armature territoriale française, son rôle et son histoire (*cf. Chapitre 2*) le niveau territorial approprié pour assurer et animer l'indispensable coordination multi-niveaux pour les politiques d'aménagement.

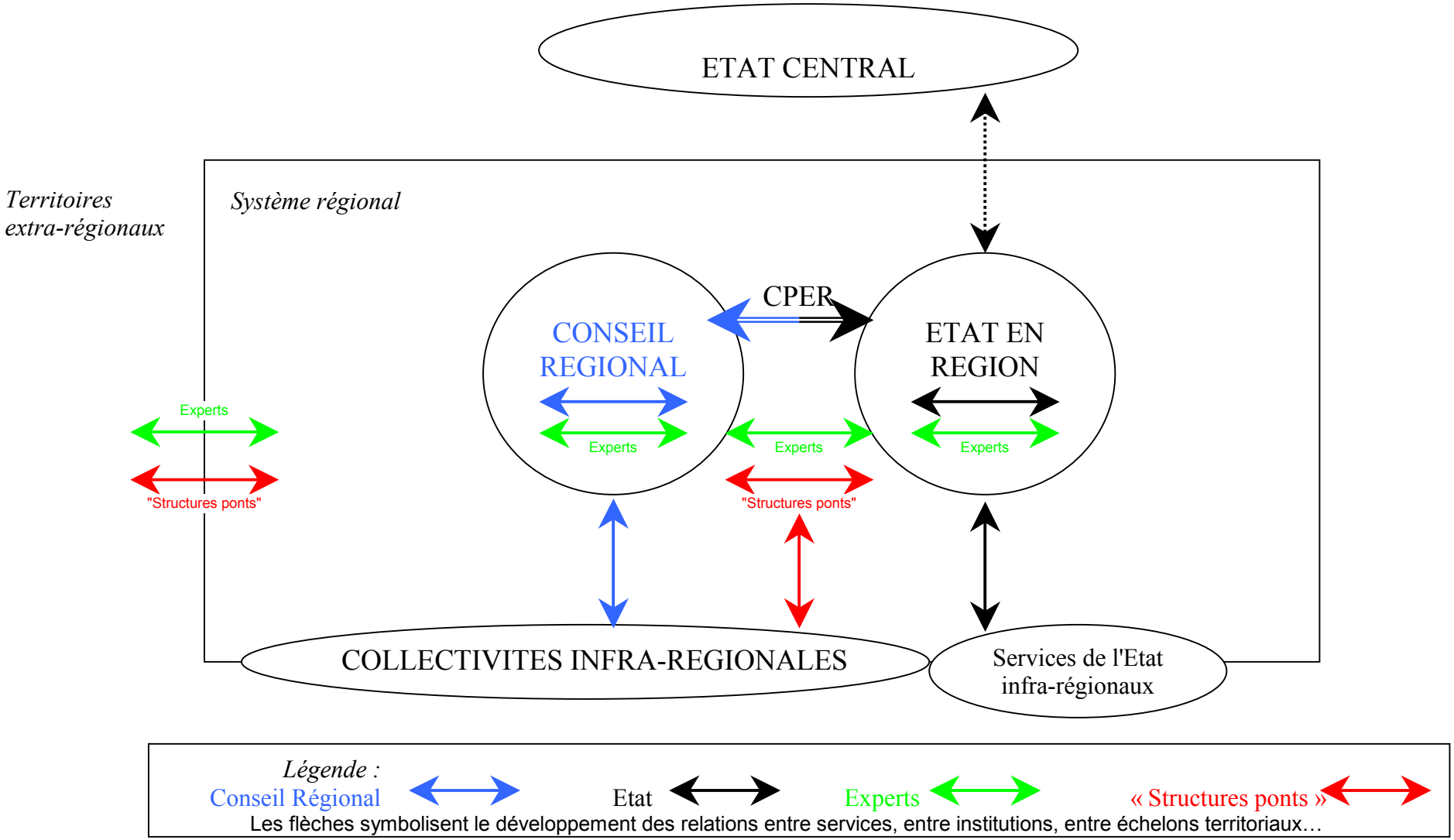
Pour les politiques de développement régional cofinancées du type CPER et DOCUP, les *services de l'Etat en région* peuvent jouer un *rôle de relais institutionnel* entre les deux procédures (SGAR et DIREN dans l'exemple du Nord-Pas-de-Calais), car ce sont *in fine* les seuls services instructeurs participant directement à la préparation et à la conduite des programmes européens au titre des Fonds structurels et des contrats de Plan (*cf. Chapitre 2, figure 8*). Ce possible rôle de médiateur renforce leur importance stratégique. La perspective d'une gestion décentralisée des fonds européens, confiée aux Régions (comme cela est déjà expérimenté par la région Alsace), bouleverse ce rôle de relais, bien que les dotations régionales de l'Europe soient amenées à décroître à court terme.

A. 2. Les interfaces et leurs animations

Les démarches régionales intégrant le développement durable ont besoin, pour exister, d'un minimum d'espaces de débat, nécessaires à une appropriation partagée, dont l'animation sera assurée par des "*acteurs charnières*". Les analyses indiquent que plusieurs types d'acteurs peuvent venir jouer un rôle indispensable de médiation entre les différentes démarches engagées sur un territoire et entre les différents acteurs impliqués. Les décloisonnements et l'interaction s'organisent selon plusieurs directions (cf. Figure 23) :

- Horizontalement : le développement des activités *inter-services* (au sein du Conseil Régional comme au sein des services de l'Etat en région) et *inter-institutions* (entre le Conseil Régional, les services de l'Etat en région et les autres acteurs régionaux).
- Verticalement : *entre les différents niveaux territoriaux* (local, régional, national, européen).
- Dans les deux sens : avec la nécessaire connexion à *l'extra-terrirorial.*

Figure 23 : Le développement durable dans le cadre de l'aménagement du territoire « à plusieurs »
L'importance des acteurs médiateurs pour décloisonner et coordonner l'action régionale



D'après nos études, les relations les moins développées, voire inexistantes sont celles avec l'extérieur, avec les acteurs privés et associatifs, avec les populations, et dans une moindre mesure, avec les collectivités territoriales infra-régionales.

Sur la base des recherches effectuées, plusieurs types de coopérations inter-institutionnelles en matière de développement durable peuvent être identifiées (cf. Figure 23) :

- Celles effectuées par ce qu'on nous avons appelé des « *agents de médiation* ».
  Experts (universitaires et surtout, consultants), ils remplissent un rôle d'acculturation et d'animation des services afin de susciter la réflexion et l'appropriation de la problématique du développement durable. Plus que d'apporter un « prêt-à-penser » le développement durable, leur rôle est davantage de fournir des services de *vulgarisation* (une base cognitive stable) et une animation selon différentes méthodes et selon les moyens concédés pour cette tâche. Ils fournissent une conception légitime et consensuelle du développement durable, ouverte pour une appropriation et une déclinaison régionale. Intervenant parfois sur plusieurs régions, ils peuvent également permettre de faire le pont entre différentes expériences.
  Et ce sont fréquemment et logiquement les mêmes spécialistes qui sont sollicités dans un souci d'harmonisation des démarches, aussi bien du côté de l'Etat en région que du côté du Conseil Régional. Ils remplissent donc un rôle de convergence important, en apportant une approche et une méthodologie commune à tous les services régionaux. Ils remplissent alors un rôle fondamental d'*harmonisation* et de *coordination* entre différentes démarches, en fournissant a minima une base commune, une approche unifiée (c'est le cas du bureau d'études *Eures* en Midi-Pyrénées ou de *Blanchet Conseils* en Nord-Pas-de-Calais). Mais leurs influences ne s'arrêtent pas là, car ils peuvent également assurer des fonctions de ponts et de capitalisation entre différentes régions. Ils ont donc à la fois un *rôle d'animation inter-services et d'harmonisation inter-institution* au niveau régional entre les différentes procédures et une *capacité interrégionale potentielle de diffusion et de partage* des expériences régionales. Leur petit nombre, leurs fréquentes coopérations (par exemple entre *Adage Environnement* et *Blanchet Conseils*), leurs participations à plusieurs programmes et réseaux de recherche, notamment européens (comme c'est le cas de *Eures* impliqués dans INSURED, REGIONET, ENSURE…) leur procurent légitimité, connaissance et expérience. Et les efforts de structuration des activités de recherche dans ce domaine au niveau européen permettent à certains d'acquérir une culture plus large des expériences de développement durable territorialisée.

- Celle réalisée par ce que nous avons nommé des « *structures-ponts* ».
  Ces structures sont chargées explicitement ou implicitement, des tâches d'animation, d'acculturation, de proposition et de pérennisation des démarches de développement durable. Elles doivent alimenter, "faire vivre" les dynamiques régionales de développement durable, en s'appuyant sur une inscription institutionnelle plus ou moins hybride leur conférant une certaine marge de manœuvre, un espace d'initiative et d'expérimentation plus ouvert que celui dont bénéficient les services "classiques". Elles assurent "l'entre-deux" entre les institutions régionales (comme le CERDD en Nord-

Pas-de-Calais) et/ou entre les actions régionales et les initiatives infra-régionales (comme l'ARPE en Midi-Pyrénées avec le *Réseau des Villes Durables*).
Ces structures peuvent être para-régionales, rattachées au Conseil régional (cas de l'ARPE en Midi-pyrénées, et plus largement de toutes les agences régionales de l'environnement et de l'énergie)[1] ou bi-partites, partagées entre l'Etat et la Région (comme le CERDD en Nord-Pas-de-Calais sous la forme d'un GIP -*Groupement d'Intérêt Public*- "environnement"[2]). Elles peuvent tout aussi bien apparaître comme une origine (cas de l'ARPE en Midi-Pyrénées) ou une conséquence (cas du CERDD en Nord-Pas-de-Calais) de la dynamique régionale autour du développement durable. Leurs inscriptions institutionnelles leur confèrent une grande souplesse mais également une plus grande fragilité car elles ne peuvent se maintenir sans soutien politique.

- Et enfin celles s'effectuant à un *niveau inter-régional* (comme la *Mission Val de Loire*[3]), parfois transfrontalier (à l'image des travaux de la *Communauté de Travail des Pyrénées*[4]).
Si la nécessité d'une coopération inter-régionale est bien apparue, sa mise en œuvre effective semble actuellement des plus restreintes. L'articulation à un niveau inter-territorial apparaît déterminante pour toutes démarches territoriales de développement durable (*cf. Chapitre 1*). Et elle apparaît particulièrement nécessaire au niveau régional, qui présente déjà des caractéristiques spécifiques de coordination stratégique. L'inscription inter-régionale semble être en mesure de permettre une ouverture sur l'extérieur des démarches territoriales, notamment en dégageant des espaces de médiation, d'échanges de savoirs et d'expériences, d'harmonisation des approches et de représentation et de promotion des intérêts et des enjeux du développement durable entre les niveaux régionaux et avec les niveaux supérieurs.

Concernant la nécessaire inscription interrégionale, ce point fait écho aux conclusions des travaux européens de *Regionet*. Si nous avons vu précédemment que la coopération inter-régionale en matière de développement durable reste à construire au niveau européen, qu'en est-il au niveau national ? Quels sont les lieux ou les structures de coopération interrégionale en France ? L'*Association des Régions de France*, instable et divisé politiquement, ne semble jamais s'être saisie de ces questions[5]. Le *Réseau des Agences*

---

[1] Comme *Rhône-Alpes Energie Environnement* -RAEE- pour la Région Rhône-Alpes [www.raee.org] ou l'*Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies* -ARENE- pour la Région Île-de-France [www.areneidf.com].

[2] En préfiguration du GIP, le Conseil d'administration comprenait en 2003 le Conseil régional Nord-Pas de Calais, différents services déconcentrés de l'Etat (Préfet, DIREN, DRIRE, DRE, DRTEFP, ADEME), plusieurs associations régionales (Chaîne des Terrils, Chantier Nature, MNE, EDA) et l'entreprise Gaz de France. Son passage du statut associatif à la forme d'un GIP "environnement" en fera la première structure de ce type en France. [www.cerdd.org]

[3] Créée en mars 2002 par les Conseils régionaux du Centre et des Pays de la Loire, la *Mission Val de Loire* est l'organe opérationnel du dispositif de gestion du site inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO. Il s'agit d'un syndicat mixte interrégional, présidé alternativement par chaque région par mandat de trois ans. [www.valdeloire.org]

[4] La *Communauté de travail des Pyrénées* est un organisme de coopération transfrontalière qui s'intéresse aux questions d'environnement et a développé une vision développement durable des Pyrénées. Créée en 1983, cette communauté de travail regroupe trois régions françaises (Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon), quatre autonomes espagnoles (Euskadi, Navarre, Aragon et Catalogne) et l'Etat d'Andorre.

[5] L'*Association des Régions de France* est très récente. Créée en décembre 1998, elle a pour objectif de réunir les régions de France métropolitaine et d'outre-mer. Selon son site internet [http://www.erm.lu/arf.htm],

Régionales de l'Energie et de l'Environnement peut être un de ces espaces, bien que ce soit avant tout un réseau de techniciens plus spécifiquement orienté vers des questions environnementales[1]. Le Comité 21 peut également jouer un rôle fédérateur[2]. Cependant, un besoin réel de *lieux de promotion*, d'échanges et de capitalisation des expériences et des bonnes pratiques des Régions françaises en matière de développement durable demeure.

A plusieurs reprises, l'idée de créer un *Club des Régions durables* (entre les délégations des régions françaises présentes au Sommet sur le développement durable à Johannesburg en août 2002 par exemple) *et désirables* (lors des deuxièmes assises nationales du développement durable à Lille en juin 2003) a été évoquée. Mais peu de suites effectives ont été données à ces volontés, notamment par crainte de créer une énième structure supplémentaire inutile. D'où une volonté pragmatique de s'appuyer sur l'existant… D'autres initiatives de regroupement de collectivités territoriales engagées dans des démarches de développement durable existent, notamment à l'échelle des villes et des Agendas 21 Locaux (à l'image de la *Campagne européenne des villes durables* par exemple[3]). Il conviendrait de dégager les limites et les facteurs de réussite de ces entreprises

B. Y-a-t-il quelqu'un aux commandes ? Pilotage et dirigeabilité de l'action publique "à plusieurs"

L'étude de l'intégration du développement durable dans la planification contractualisée indique que ces "*politiques-cadres*" sont avant tout des procédures *lourdes*, concernant les principaux domaines d'intervention de l'action publique, associant un grand nombre d'acteurs et dans lesquels la grande part des politiques régionales doit ensuite venir s'inscrire. Il en découle une forte inertie et les marges de manœuvres dans la perspective de réorientations plus qualitatives apparaissent très restreintes et délicates. L'Etat, à la fois juge et partie, maintient une place prépondérante. Au niveau des collectivités territoriales, les Régions apparaissent sans surprise comme les "chefs de file" pour la conduite de ces politiques.

A l'analyse, les contrats de Plan apparaissent davantage comme des instruments de programmation budgétaire que comme des lieux de réflexions stratégiques et de construction de stratégies partagées de développement à moyen-terme. L'essentiel des négociations "visibles" semble bien être de nature "comptable". C'est la hauteur de la participation de chacun aux différentes "lignes budgétaires" des contrats de Plan qui semble le plus âprement discutée. Loin d'être une politique unitaire, le contrat de Plan est

---

l'Association a pour mission de promouvoir l'idée régionale, de représenter les régions auprès des pouvoirs publics, de préparer l'approfondissement de la décentralisation et de faciliter les études et les échanges d'informations entre elles. Les différents groupes thématiques travaillant en son sein -éducation, formation professionnelle, développement économique, culture, finances locales, questions juridiques, ressources humaines, coopération décentralisée- ne reflètent pas d'entrées spécifiques par l'environnement ou le développement durable.

[1] Le *Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement* -RARE- regroupe une dizaine d'agences régionales [www.rare.asso.fr]

[2] *via* Cités 21, programme créé en 1999 par le Comité français pour l'environnement et le développement durable pour relayer les expériences et les bonnes pratiques territoriales. [www.comite21.org/cites21/index.htm]

[3] *The European Sustainable Cities & Towns Campaign* [www.sustainable-cities.org]

davantage à voir comme un cadre dans lequel sont mises en œuvre différentes politiques. Cette faiblesse des exercices de réflexion stratégique est aussi à lier à l'inversion des calendriers par rapport à ce que prévoyait la LOADDT entre planification indicative (SSC, SRADT) et planification "programmative" (de type CPER et DOCUP), de sorte que les actions à programmer ont été décidées avant que les orientations stratégiques de développement ne soient formellement arrêtées.

Ce sont encore d'abord les déclinaisons nationales, et encore davantage les orientations européennes, qui sont adaptées et déclinées régionalement avec plus ou moins de résistances, bien devant les projets régionaux. Les pouvoirs de proposition et encore plus d'orientation des Régions apparaissent très restreints dans ce cadre. La qualité des négociations, la bonne entente entre les niveaux régionaux et le niveau national, la rudesse des critiques formulées comme la sévérité des points de désaccord, sont largement conditionnées par la couleur politique des exécutifs et de leur proximité avec la majorité gouvernementale.

Les modalités de financement et de partenariats semblent davantage débattues que le contenu même de la stratégie de développement régional. Les directives nationales sont exprimées de manière générale et consensuelle (développement durable, chômage, cohésion sociale et territoriale, participation)… Et les déclarations des différents acteurs portent plus souvent sur les règles (en dénonçant l'inégalité entre partenaires ou au contraire en se félicitant d'une négociation plus équilibrée) et la légitimité des différents contractants et acteurs associés que sur les directions communes, les objectifs partagés et les éventuelles modifications des modèles de développement régional. En d'autres termes, l'inertie de la planification contractualisée, si elle facilite et démultiplie les efforts pour l'action, permet difficilement d'interroger, de discuter et de négocier du "sens" du développement régional. La possibilité de choisir des directions, des voies pour le développement du territoire régional ne semble guère accessible aux acteurs régionaux de la contractualisation. La conception forte de l'Etat nation qui a prévalu historiquement en France conditionne cette situation. Sur beaucoup de points, les Régions n'ont pas voix au chapitre. A elles de décider de leur participation aux mesures proposées, et du montant de ces participations.

Comme s'interroge Jean-Paul Billaud en préface d'un ouvrage sur l'expérience agri-environnementale, ces politiques obligatoirement conçues à plusieurs sont-elles « *l'illustration concrète du principe de subsidiarité ou plus généralement l'émergence d'un nouveau mode de "gouvernance" tendant à associer aux processus de décision différentes parties prenantes, publiques et privées, confrontées à des problèmes de plus en plus complexes ?* » (Billaud, 2002 : 11)

Au regard du débat entre subsidiarité et gouvernance multi-niveaux, la France apparaît en effet dans une position spécifique. Contrairement aux pays d'organisation fédérale, qui présentent une habitude de la pratique de la subsidiarité dans les processus de décision mais apparaissent relativement novices pour ce qui concerne la gouvernance multi-niveaux, la situation française semble inversée. En effet, celle-ci est empreinte d'un fort centralisme et d'une décentralisation partielle (et actuellement en cours de réforme). Ce

système repose notamment historiquement sur le maillage du territoire national par les services déconcentrés de l'Etat, organisés autour d'un personnage-institution, le Préfet (dont on ne retrouve l'équivalent que dans les pays qui ont subi la domination napoléonienne -Espagne et Italie- et en Grèce et en Turquie) (Béhar & Estèbe, 1999).

Une forte réticence semble perdurer en ce qui concerne la mise en place de la subsidiarité, ce qui se traduit notamment par un enchevêtrement complexe des responsabilités de chacun des niveaux territoriaux, par une stricte égalité entre ces différents niveaux (absence de hiérarchie entre les collectivités locales françaises de différents niveaux) et par une imbrication dans le partage et l'exercice pratique des compétences de chacun, l'illusion du partage strict des compétences s'effaçant par la force de la pratique.

Par contre, cette situation valorise la gouvernance multi-niveaux comme le moyen de régulation et de collaboration entre les différentes collectivités territoriales et l'Etat, puisqu'elle débouche sur une obligation dans la pratique de « faire à plusieurs » : les collectivités, et en premier lieu la collectivité régionale, peuvent difficilement développer des politiques propres sans prendre en considération les initiatives des autres niveaux et sans concerter les services extérieurs de l'Etat, et cela dans tous les grands domaines d'intervention.

L'Etat (gouvernement, ministères et services déconcentrés) conserve donc toujours une place stratégique au sein des différentes procédures. S'il n'a plus les moyens de développer des politiques propres et cherche à se désengager financièrement, il conserve une position clé et s'immisce dans toutes les politiques, avec un rôle d'arbitre, de partenaire incontournable ou de coordinateur (qui conduit à qualifier son rôle "d'Etat stratège"). La question de la dirigeabilité de la planification régionale rejoint celle du rôle de l'Etat et de la place des Régions et débouche sur le débat d'une poursuite de la décentralisation.

Conclusion de la section I : L'avenir des contrats de Plan et le maintien d'un projet d'aménagement national

L'avenir des CPER dans la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation apparaît soumis à de fortes modifications. Si des transferts de compétences lourdes (comme les universités ou les routes nationales qui représentent en masse financière environ les deux tiers des contrats de plan) vers les conseils régionaux et départementaux avaient lieu, comme le suggérait le rapport de la *Commission pour l'avenir de la décentralisation* présidée par Pierre Mauroy (rendu en 2000)[1], le contenu et la forme des contrats de Plan en seraient profondément modifiés. Au-delà, si cette réforme ne s'accompagne pas d'une nouvelle "vague" de déconcentration comme cela a jusqu'à présent toujours été le cas, elle annonce un véritable retrait de l'Etat et un désengagement des affaires régionales. Ce mouvement pose le maintien d'une politique nationale d'aménagement du territoire, alors que l'institution la représentant, la DATAR, perdrait la moitié de ses attributions fondatrices (la DATAR n'est-elle pas la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à *l'Action Régionale* ?).

Et ce renouvellement du cadre de la planification est bien évidemment à comprendre dans le contexte

[1] COMMISSION POUR L'AVENIR DE LA DECENTRALISATION (2000), Refonder l'action publique locale, Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre par Pierre Mauroy, Paris, 113 p.

d'une forte baisse simultanée des fonds européens pour le développement régional, l'Europe devant tendre à s'effacer du jeu régional français avec l'arrivée des nouveaux pays en accession.

L'expérience des contrats de Plan montre que c'est un cadre et un lieu propice à rassembler les acteurs régionaux et à coordonner les actions (par exemple avec les Fonds structurels). La pratique de la contractualisation constitue un moyen efficace de gouvernance pour la co-production des politiques de planification régionale. Un prolongement de la planification peut s'esquisser, davantage tourné vers les territoires sub-régionaux et les régions voisines, avec une moindre main-mise de l'Etat central, tout en restant ouvert aux niveaux supra-régionaux (Etat et Europe). Ces perspectives posent également la question du maintien et des formes futures des politiques redistributives à destination des territoires en crise.

Un rééquilibrage minimal paraît devoir se maintenir. Mais au-delà, si les formes de la planification territoriale évoluent (SRADT, DTA, PDU, SCOT…), on voit mal ce qui porte et dirige la politique nationale d'aménagement. Et les *Schémas de Services Collectifs* thématiques, déclinant l'idée de l'équité des services pour tous, constituent plutôt un *service minimal*. Plus de grandes volontés, plus de grands desseins pour le territoire national ne semblent venir alimenter le projet d'aménagement. Et devant l'absence de projet national pour les territoires, l'issue de la co-existence entre l'objectif de rééquilibrage régional et celui de compétitivité régionale reste incertaine. Alors que les causes même de son apparition perdurent et se renforcent (métropolisation et dualisation des territoires), on voit mal un modèle national émerger et cette absence de modèle interroge les capacités comme les volontés réelles d'aménager le territoire national.

SECTION II. LA MISE EN EVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE : COMPLEXIFICATION OU TRANSPARENCE ?

L'investissement dans les démarches d'évaluation au regard du développement durable au niveau régional est apparu incontournable au point de constituer la principale "scène" de traduction opérationnelle de cet objectif général en objectifs opérationnels mesurables et intégrés aux programmes. L'évaluation remplit effectivement un rôle central de médiation entre des grands principes politiques et une inscription dans le canevas technique de l'action. Elle apparaît donc comme un biais principal de matérialisation et de concrétisation des grands principes du développement durable dans le contenu technique et pratique des programmes. Nos analyses suggèrent que le vecteur de traduction que constitue l'évaluation peut aussi être vu comme une forme de "report" plus ou moins partiel sur les niveaux techniques du travail de traduction politique de cette problématique en principes d'actions adaptés aux territoires.

L'approche à partir de l'évaluation a été centrale dans notre recherche. Elle a constitué un biais d'analyse particulièrement riche, en fournissant un cadre tangible dans lequel s'effectuait au sein des services un travail de compréhension, de médiation et de traduction de la problématique du développement durable au regard des objectifs des programmes de planification.

L'analyse d'expériences de sa prise en compte dans des démarches d'évaluation indique que celles-ci semblent être formatrices aussi bien en termes de développement durable qu'en termes d'évaluation. L'évaluation au regard du développement durable peut présenter un double intérêt pédagogique :

- d'une part, en sensibilisant et responsabilisant les gestionnaires des politiques régionales au développement durable et à ses implications dans les programmes à mettre en œuvre ;
- et d'autre part, en permettant également de faire sortir l'évaluation des services spécialisés en prospective et stratégie pour la diffuser à l'ensemble des services composant le système régional.

Les démarches d'évaluation de la planification régionale au regard du développement durable sont bien encore en France à un stade exploratoire et expérimental. Le dispositif encadrant ces pratiques est récent et en cours d'installation. L'implication de quelques acteurs politiques et/ou administratifs en tant que leader apparaît déterminante.

En nous appuyant tout autant sur nos analyses nationales et régionales que sur les travaux et discussions particulièrement riches menés durant le troisième séminaire de *Regionet* organisé spécifiquement autour des questions d'évaluation du développement durable régional par le *Centre for Urban & Regional Ecology* (CURE) de l'université de Manchester[1],

[1] Ce séminaire réunissait 75 experts de 21 pays européens et des délégations canadiennes et australiennes.

nous voulons ici revenir :

- sur les principaux *enjeux* qui se posent aux essais de son évaluation dans les politiques territoriales,
- sur la *diversité des approches* pour aborder l'évaluation,
- sur les *différents rôles* que l'évaluation peut remplir au sein des processus de co-production de l'action publique territoriale
- et, enfin, sur la place particulière qu'occupent les *experts* dans ces dispositifs.

A. Les enjeux de l'évaluation : relier les modèles et les pratiques, relier l'évaluation à la décision, relier les différentes dimensions du développement durable entre elles

A. 1. Les enjeux de toute démarche d'évaluation

Il y a déjà trois fossés que doivent combler toutes démarches d'évaluation d'une politique publique :

- Tout d'abord, au niveau des outils techniques, il faut réussir à *raccorder les modèles théoriques* qui, sur une base rationaliste, visent une appréhension exhaustive des phénomènes en jeu et de leurs modifications et qui, sur des politiques vastes comme celles dédiées à la planification, peuvent rapidement devenir une "usine à gaz", *et leurs applications pratiques* qui se heurtent à une autre série de contraintes plus pragmatiques (surcharge de travail, données inexistantes, perception pas forcément positive de la part des agents administratifs, etc.). Il y a donc un fossé entre le contenu des modèles -notamment avec le développement rapide des outils informatiques : logiciels, base de données…- et leur application.

- Ensuite, il n'est jamais aisé de discerner les effets d'une politique particulière quand tant de politiques différentes viennent se superposer et interagir dans la réalité (ces difficultés s'expriment particulièrement chaque fois qu'il est question d'évaluer une politique de la ville, de lutte contre le chômage ou de développement économique, par exemple).

- Enfin, au niveau de l'évaluation dans la pratique, toutes les observations conduisent à constater qu'il y a une *déconnexion flagrante entre évaluation et décision*, c'est à dire entre les processus d'évaluation et les processus de décision qu'ils sont censés alimenter (Lascoumes, 1999 : 24). Bien sûr, LA décision en tant que moment unique et maîtrisé par quelques acteurs bien identifiés n'existe pas en tant que tel (Sfez, 1988, 1992). Pour autant, le processus d'évaluation, loin d'avoir des effets mécaniques sur le processus de décision, semble nettement séparé de ce dernier, notamment du point de vue des *temporalités* systématiquement décalées (les résultats des évaluations *ex-ante* arrivent toujours trop tard pour être intégrées et le plus souvent, après que les décisions soient formellement prises, et il en est souvent de même pour les évaluations *ex-post*…). La conduite à plusieurs des

politiques étudiées, réunissant des représentants de différents niveaux, participe à compliquer et retarder le processus d'évaluation.

A. 2. Les enjeux introduits par le développement durable : le défi de développer des cadres intégrés

L'introduction de l'exigence de développement durable aux objectifs des systèmes d'évaluation ajoute plusieurs complications :

- notamment *celle de "savoir" évaluer les politiques par rapport aux exigences très diverses qu'expriment les enjeux économiques, sociaux et environnementaux* (dimensions qui présentent une diversité de méthodes et de types de données pour appréhender des phénomènes de natures fondamentalement différentes) ;
- et encore davantage, *celle d'articuler et d'intégrer dans un système cohérent les volets social, économique et environnemental*, alors que la pratique actuelle arrive à peine à réaliser simultanément ces exercices dans les trois dimensions, ce qui s'apparente donc à une simple juxtaposition et non une réelle intégration. Les résultats des travaux de *Regionet* montrent dans la pratique une déconnexion entre les méthodes d'évaluation économiques, sociales et environnementales.

Techniquement, le principal défi à relever pour l'évaluation du développement durable consiste à mettre en œuvre des *cadres intégrés d'évaluation*. Si bien évidemment la prise en compte simultanée de toutes les dimensions à tous les niveaux paraît impossible, il semble plus prometteur de réfléchir en terme de groupe d'outils interconnectables plutôt que de viser à l'élaboration d'un outil unique chargé de tout faire.

Les principaux enjeux dans l'élaboration de cadres intégrés d'évaluation se situent aux *points critiques où se croisent les différentes dimensions* environnementales, sociales et économiques. Ceux-ci doivent être identifiés et des seuils critiques doivent être si possible déterminés. C'est sur ces points sensibles qu'une attention particulière doit être portée, car ni les données ni les méthodes habituelles ne permettent de les appréhender facilement.

Le croisement des différentes dimensions du développement durable est d'autant plus mal-aisé que les *facteurs en jeu sont de natures très différentes*. Ainsi, il faut arriver à trouver des points d'interconnections entre les facteurs économiques (organisation institutionnelle, réseaux, capacités d'innovation…), les facteurs sociaux (différentes perceptions du monde, citoyenneté, cohésion…) et les facteurs environnementaux (flux de ressources, analyse en terme de "cycle de vie" et "d'empreinte écologique"…). Les analyses en terme d'exposition aux risques et de vulnérabilité ou encore celles centrées sur les inégalités sociales et écologiques, en visant des points critiques, constituent des tentatives de croisement entre dimensions à approfondir.

Il semble également essentiel que les exercices d'évaluation identifient clairement *plusieurs options* aux plans et programmes étudiés, notamment en s'appuyant sur la prospective et différents scenarii pour explorer les options possibles, en utilisant l'analyse des tendances

pour identifier les effets cumulatifs, en s'appuyant sur la modélisation et la simulation pour illustrer les différentes voies possibles.

Cependant, au niveau de l'évaluation stratégique (de politiques, plans et programmes) et au regard du développement durable, la multitude des points de mesure sont tels qu'il ne paraît guère possible de maintenir la posture qui a prévalu dans les démarches d'évaluation des impacts sur l'environnement des projets (EIE). L'exhaustivité de la mesure des impacts ne semblent pas réaliste et tout projet de ce type risque de tomber dans "la mesure pour la mesure" et perdre de vue ce pourquoi il a été créé. Il semble alors qu'il faille passer de *l'évaluation rationnelle* à *l'évaluation raisonnable.*

Au niveau des pratiques régionales étudiées, des pistes sont ouvertes comme par exemple en Nord-Pas-de-Calais où les programmes de planification régionale intègrent des critères de développement durable "extra-sectoriels" (indicateurs sociaux et environnementaux associés au suivi de mesures économiques et critères d'écoconditionnalité).

Enfin, si les politiques territoriales de développement durable doivent nécessairement prendre en compte les enjeux et les actions des autres niveaux (au-dessous, au-dessus et à côté), il convient que les systèmes d'évaluation soient articulés entre les différents niveaux. D'une manière générale, nos analyses soulignent que si la connexion des systèmes d'évaluation avec leur "reste du monde" (territoires voisins et de, proche en proche, la planète) est un aspect nouveau à intégrer, directement introduit par la spatialisation de la problématique du développement durable (*cf. chapitre 1*), c'est aussi un des points les plus absents des systèmes d'évaluation des politiques territoriales. Cette ouverture sur l'extérieur, à la taille des enjeux précédents, s'avère difficile et délicate, notamment par la rareté des points de mesures communs et pertinents renseignés aux différents niveaux et également du fait de champs de compétences variables dont les collectivités de différents niveaux ont la charge. Le niveau national a sans doute ici un rôle de coordination et d'articulation à jouer entre les démarches des différents niveaux. A la vue des lacunes concernant le suivi minimal des CPER et de l'absence de données harmonisées, on peut cependant douter que cette nouvelle tâche soit facilement assurée.

Concrètement, la recherche de cadres intégrés peut déjà se traduire dans la situation française par une *harmonisation et une meilleure coordination des exercices d'évaluation* concernant les politiques de planification régionale. L'évaluation des politiques européennes de développement régional, malgré des améliorations et des efforts d'harmonisation (définition d'indicateurs communs au niveau régional se retrouvant aussi bien dans le contrat de Plan que dans le Docup), reste en effet effectuée en parallèle à celle des CPER (à la charge du *Commissariat Général au Plan*), sous la responsabilité d'administrations centrales différentes (DATAR). Il est clair que par rapport à l'évaluation, la pertinence d'une séparation au niveau de l'administration centrale entre le suivi des Fonds structurels et celui des CPER n'apparaît pas clairement. Ce point était déjà mentionné dans le rapport de la Cour des Comptes de 1998 s'étant intéressé aux CPER[1]. Et on peut encore

[1] Le rapport de la Cour des Comptes mentionne que « *les rôles respectifs de la DATAR et du Commissariat général au Plan mériteraient d'être mieux définis afin que leurs travaux se complètent réellement au lieu de se*

s'interroger sur l'intérêt du découplage au niveau national du suivi des évaluations des CPER et des DOCUP et des rôles respectifs de la DATAR et du CGP dans ce cadre.

B. La diversité des approches pour étudier l'évaluation

B. 1. Entre objectivité et subjectivité…

Le séminaire de Manchester a permis de mettre en évidence plusieurs philosophies à l'œuvre dans les travaux présentés s'intéressant à l'évaluation du développement durable :

- Une démarche reconnaît l'existence de *critères objectifs* pour le développement durable régional. Une fois ceux-ci déterminés, l'exercice d'évaluation est organisé autour d'eux.
- Une autre démarche consiste au contraire à reconnaître qu'il n'y a que des *critères subjectifs variables* suivant les différents groupes sociaux. L'évaluation est alors perçue comme un processus de construction, d'expression et de confrontation des préférences de chacun afin d'établir une vision partagée et balancée.
- Enfin, une troisième approche voit principalement le concept de développement durable régional comme un jeu de pouvoir technocratique en lui-même, et son évaluation est alors perçue comme un *exercice d'auto-légitimation*, permettant de renouveler les aires de pouvoir des différentes institutions, services et sous-services par des gains de légitimité.

Il est important de distinguer préalablement dans quelle(s) approche(s) les travaux s'inscrivent, même si ce n'est guère souvent aisé. Ne considérant pas le développement durable régional comme un état fixe mais bien plus comme un processus dynamique en construction, nos réflexions s'inscrivent plutôt dans les deux dernières approches.

Il est bien évidemment très difficile "d'évaluer l'évaluation" (*méta-évaluation*) sans répéter les travers qu'on lui reproche. Bien difficile de pouvoir dire qu'elles sont les bonnes et les mauvaises méthodes, l'utilisation qui en est faite étant largement déterminante pour leurs bonnes réussites. Dans ce sens, il semble aussi riche de s'intéresser aux processus qu'aux productions *stricto sensu* des démarches d'évaluation au regard du développement durable.

B. 2. La nécessité de comprendre l'évaluation comme un processus social

Un enjeu majeur face à l'évaluation est la reconnaissance de sa dimension sociale. Les processus d'évaluation peuvent être vus comme une sorte d'apprentissage mutuel et d'intelligence organisationnelle. Ils doivent alors être conduits en partie comme des programmes d'éducation : basés sur les besoins de connaissances, organisés en fonction des ressources humaines et des capacités de communication, appuyés par des études.

Les exercices d'évaluation doivent relever l'enjeu de s'ouvrir sur les populations

---

superposer. » (Cour des comptes, 1998 : 149)

concernées, en organisant là où c'est possible les différentes étapes de l'évaluation (*ex ante*, mi-parcours et *ex post*) autour de processus de communication et de démocratie délibérative. Les pratiques semblent ici largement à inventer (Combe, 2003).

Si l'évaluation arrive à s'étendre au-delà de l'appréciation formelle des programmes pour constituer une démarche plus continue de réflexion stratégique, si les critères d'évaluation sont élaborés en partie à travers le débat public et en intégrant les conflits sociaux, les priorités des différents groupes sociaux, la distribution territoriale des problèmes et les différences culturelles qui peuvent co-exister ; alors l'évaluation peut dans ces conditions devenir un levier d'innovation démocratique. Mais force est de constater l'abîme entre cet idéal et la réalité : pour l'instant, la conception d'une "évaluation démocratique"[1] reste largement utopique, comme le soulignent bien Daniel Béhar et Renaud Epstein dans le rapport du *Conseil National de l'Evaluation* de 2002. « *La réalité de la pratique évaluative développée dans les villes, départements et régions est bien différente. La publicité des travaux évaluatifs demeure l'exception, se limitant la plupart du temps au seul cercle des acteurs concernés par la politique évaluée. Au mieux, les résultats évaluatifs font l'objet d'une publication administrative ou sont -très partiellement- repris par la presse régionale et locale. Au pire, l'évaluation se limite à un rapport qui pourra éventuellement servir à la mémoire administrative.* » (Béhar, Boloquy & Epstein, 2003 : 10)

C. Les différents rôles possibles de l'évaluation : apprentissage, management, co-construction, communication

Si l'évaluation ne semble pas directement remplir les fonctions de rationalisation des choix publics, elle semble malgré tout investie de plusieurs rôles possibles. C'est ce qui est ressortit des travaux du 3ème séminaire de *Regionet* à Manchester (*Workshop 3*). Ainsi, outre la perception de l'évaluation comme un processus de construction directe des politiques publiques, dont il faudrait lier les étapes (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*) au cycle de mise en œuvre des programmes, l'évaluation peut également être perçue comme :

- *Un processus social d'apprentissage*, d'appropriation et d'acculturation commun. L'évaluation des CPER semble avant tout à voir comme un processus d'apprentissage mutuel. Ce point souligne l'importance du *facteur humain* par rapport notamment aux questions techniques relatives aux systèmes d'évaluation (rôle et importance des évaluateurs notamment).
- *Un système de management* permettant d'insérer des préoccupations environnementales dans la conception des différentes politiques. L'évaluation peut alors être un catalyseur pour l'innovation institutionnelle et organisationnelle, permettant l'ouverture de "fenêtres d'opportunité".
- *Une intelligence stratégique*, si l'exercice d'évaluation est capable de s'articuler avec les exercices de prospective et des scenarii de développement.
- *Une capacité de construction partagée des politiques*, grâce à l'ouverture à la participation

[1] Telle qu'exprimée à la fin des 1980 par Patrick Viveret par exemple. VIVERET P. (1989), L'évaluation des politiques et des actions publiques, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 92 p.

de la population, notamment via les nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'évaluation ne doit pas seulement être une procédure descendante d'experts venant "d'en haut", elle doit reconnaître que les évaluateurs ne représentent qu'une part d'un processus d'apprentissage mutuel plus large. L'évaluation peut alors éventuellement participer au processus démocratique, si elle inclut des pratiques participatives et délibératives s'appuyant sur les populations intéressées.

Plus techniquement, plusieurs finalités peuvent orienter la conduite des systèmes d'évaluation au regard du développement durable, oscillant entre *l'amélioration interne* des systèmes de conception et de pilotage des politiques, sur un registre majoritairement technique, et *la communication vers l'extérieur*, dans un but de marketing territorial, avec des visées davantage politiques. Le travail de DEA conduit par Aurélien Boutaud à l'*Institut d'Urbanisme de Lyon* comparant plusieurs méthodes d'évaluation stratégique en matière de développement durable à l'échelle urbaine (méthode *Rhônalpénergie-Environnement* appliquée à l'agglomération du Grand Lyon et méthode ARPE dans le cadre du *Réseau des Villes Durables*) aboutit à une distinction similaire des finalités des dispositifs d'évaluation, entre "marketing territorial" et "tableau de bord interne" (Boutaud, 2001 : 98). Ces deux tendances peuvent être illustrées :

- d'une part, par l'audit des politiques du *Grand Lyon* vis-à-vis de critères de développement durable commandité pour alimenter les « *Assises de la Métropole* » mais aussi à l'occasion d'un renouvellement de mandat électoral[1] ;
- et d'autre part, par les diagnostics des politiques des villes membres du *Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées* grâce à la méthode développée par l'ARPE, qui constitue avant tout un outil de pilotage interne pour les collectivités.

Bien entendu, les frontières ne sont pas étanches entre ces deux types d'initiatives, qui sont bien au contraire le plus souvent étroitement imbriquées. Les démarches à visée essentiellement interne peuvent alimenter certaines actions de communication ; et symétriquement, les démarches cherchant plus à dégager une image des politiques menées à destination "de l'extérieur" ont bien évidemment des conséquences internes à l'institution concernée.

Un des éléments critiques les plus déterminants entre ces différents dispositifs de mesure semble bien être *le niveau d'agrégation retenu* entre les différents indicateurs du système d'évaluation, qui varie en fonction de l'orientation choisie. Pour produire une image synthétique des avancées et des faiblesses des politiques évaluées au regard du développement durable, il faudra nécessairement recourir à une agrégation importante entre les différents indicateurs et toute pondération s'avérera problématique et décisive sur la forme finale de l'appréciation produite. En revanche, si l'objectif suivi est d'améliorer le pilotage en interne des politiques, les résultats bruts des différents indicateurs fourniront une matière riche d'enseignements pour les techniciens en charge des différents aspects des politiques évaluées. Par contre, le potentiel de communication

[1] Voir la fiche récapitulative du diagnostic des politiques du Grand Lyon vis-à-vis des critères de développement durable réalisé par Rhônalpénergie-Environnement. http://www.agora21.org/rra/011.html

de ces résultats "bruts" en dehors de l'institution s'avèrera plus réduit.

Au final, le sens comme l'usage des résultats produits dépendent en large part du niveau d'agrégation des données produites. Dans ce sens, une double démarche doit être envisagées, couplant une diffusion en interne des résultats non pondérés des évaluations permettant l'appropriation de la démarche et de ses principaux enseignements par les acteurs, et une communication plus large des résultats synthétisés permettant d'effectuer l'indispensable retour vers la population et alimenter le débat et la participation des publics concernés par les politiques évaluées[1].

D. La place des "experts"

Le cercle des consultants reconnus compétents en matière d'évaluation des CPER et des DOCUP au regard de l'environnement et du développement durable semble relativement restreint[2]. Une relation réciproque de légitimation entre les partenaires de l'expertise, l'expert et son commanditaire, se retrouve ici, rejoignant les travaux de Gilles Massardier sur le rôle de l'expertise dans les politiques d'aménagement du territoire (Massardier, 1996). En effet, le triangle formé par le groupe d'experts en charge de la validation et de la légitimation des démarches pilotes de mesure de la durabilité[3], les consultants et les institutions régionales, peut être vu comme un « *cadre d'interactions productrices de savoirs* » entre les partenaires de l'expertise, tel que décrit dans les travaux de Massardier. Ce dernier propose un système triangulaire pour expliquer cette dynamique d'interactions (Massardier, 1996) :

1- les savants énoncent un paradigme temporellement indispensable ;
2- l'administration et les décideurs ont recours à ce savoir indispensable pour appuyer leur position au sein de leur organisation ;
3- l'expertise, l'aide à la décision, le consultanat est obligé de faire appel au savoir autorisé et actuel pour produire du discours reconnu.

En suivant Quynh Delaunay, sociologue au GIP "Mutations Industrielles", ces phénomènes peuvent être observés dans le cadre plus large du déplacement du rôle de la

[1] Un exemple de cette double démarche provient de la Région Nord-Pas-de-Calais où, après plus de cinq années d'activités sur ces questions d'évaluation des politiques régionales au regard du développement durable, une synthèse a été produite sous la forme d'une publication entièrement consacrée à ces questions (CR NPdC, 2004) afin de « *dresser un état de ses travaux (...) pour en partager les enseignements et dessiner de nouvelles perspectives* », comme le souligne la note accompagnant la publication.

[2] Nous citons ceux identifiés au cours de nos recherches : Corinne Blanchet conseils, Adage Environnement, Michel Lerond Consultant Environnement, BCEOM, EURES, IDE Environnement.

[3] En Nord-Pas-de-Calais par exemple, il est prévu que les résultats des travaux évaluatifs au regard du développement durable soient validés par un groupe d'experts. Celui-ci regroupe de nombreuses "personnalités" régionales et nationales du développement durable avec, entre autres (en 2000), Bertrand Zuindeau (maître de conférences en sciences économiques à l'Université de Lille), Annick Delelis (professeur à la faculté de Pharmacie de Lille), Christian Brodhag (1er président de la *Commission Française du développement Durable* et directeur de recherche à l'Ecole des Mines de Saint-Etienne), Jacques Theys (conseiller scientifique à l'IFEN et à la DRAST), George Ribière (conseiller développement durable à la DATAR), Ruggiero Schleicher-Tapesser (consultant allemand fondateur du Bureau d'Etudes EURES), Corinne Blanchet (Blanchet Conseils) & Dominique Leguy (Bureau d'Etudes Adage Environnement), Ilona Braunlich (chargée des questions d'intégration du développement durable dans les programmes régionaux à la DG XVI)…

technique et de la science « *jusqu'alors installées au cœur des décisions politiques, vers les relations du politique avec les gouvernés* » (Delaunay, 2000 : 73). Dans ce modèle de la gouvernance, les techniques et sciences se voient attribuer le double rôle d'énoncer clairement l'impact des choix retenus et de légitimer l'action publique. « *Face à l'effondrement de la confiance du citoyen dans les valeurs de la vie politique, elles* [les sciences et techniques] *deviendraient cet agent autonome capable par sa logique et sa démonstration, d'emporter l'adhésion de tous.* » (Delaunay, 2000 : 75) En apportant plus de rationalité technique, mais aussi politique, les acteurs de l'évaluation, internes ou externes aux institutions régionales, participent à une nouvelle légitimation de l'action publique. Idéalement, une fonction d'interaction entre le politique et le citoyen est dédiée à ces dispositifs.

Plus largement, le rôle de l'expertise et la place des experts dans les processus décisionnels ont déjà bénéficié de nombreux travaux (Roqueplo, 1991 ; Callon & Rip , 1991). On pourra notamment se reporter à la thèse de Claire Reliant sur le rôle de l'expertise dans la territorialisation des politiques d'urbanisme en zones inondables en France et en Angleterre (Reliant, 2004).

Conclusion de la section II : L'évaluation face au développement durable

Au final, de nombreux espoirs sont portés par le recours à l'évaluation en matière de développement durable. Si l'évaluation peut constituer un biais d'innovation riche pour surmonter des défis qui se posent aux démarches territoriales de développement durable (transversalité, décloisonnement, acculturation, responsabilisation…), il ne faut sans doute pas *"surévaluer" l'évaluation*. Car celle-ci ne résoudra pas les problèmes sur lesquels l'action politique se heurte. Elle peut constituer une voie "détournée" riche, notamment pour interroger les pratiques actuelles, sensibiliser et responsabiliser le personnel administratif, mais elle ne peut constituer à elle seule une démarche territoriale de développement durable.

SECTION III. LE DEVELOPPEMENT DURABLE REGIONAL AU CONCRET : CONTENU ET LACUNES DES CPER ET DES DOCUP

Il s'agit ici d'observer l'influence directe de la problématique du développement durable sur les contenus des programmes proprement dits, c'est à dire des actions inscrites dans les programmes. Et, à l'inverse, nous soulignerons ce que cette problématique ne change pas pour l'instant, au regard d'enjeux critiques comme la prise en compte du temps long, des territoires extérieurs ou encore de la participation des citoyens. Il y a bien en effet une difficulté profonde à ouvrir les processus de décision aux nouveaux enjeux mis en lumière par la problématique du développement durable.

A. La durabilité au concret à travers la planification régionale

L'étude des programmes de planification régionale ainsi que celle des dispositifs d'évaluation les encadrant permettent d'esquisser ce que peut être *le développement durable régional au concret* à travers le contenu de la planification (les actions programmées et non leurs mises en œuvre). Quelle *matérialité* acquiert le développement durable dans les programmes régionaux ?

Pour la planification régionale contractualisée, les principaux effets liés à l'introduction du développement durable sont les suivants :

- Le *renforcement de l'environnement* (légitimité et moyens pour les services et politiques en charge de l'environnement), *diffusion de préoccupations environnementales à d'autres secteurs* (nouvelle "norme" de *Haute Qualité Environnementale* (HQE) pour la construction par exemple) et *amélioration de l'intégration des enjeux environnementaux* dans le choix des actions (adoption de critères d'éco-conditionnalité pour la sélection des projets par exemple).

- L'émergence de nouveaux critères pour l'action publique comme le respect de *l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.*

- Une *influence à la marge sur les grands secteurs d'intervention traditionnels* (transport, agriculture, etc.) fortement structurés et bénéficiant d'une lourde inertie en leur faveur. C'est ainsi que le secteur agricole, tout en maintenant une orientation générale productiviste, bénéficie d'une réorientation qualitative à la marge dans des régions qui promeuvent le développement durable[1]. De la même manière dans le domaine des transports, des mesures en faveur de l'intermodalité et du rééquilibrage entre les modes de transports sont introduites, bien que, dans le même temps, le développement routier se poursuit dans des proportions quasi inchangées (particulièrement dans les deux régions étudiées). La perméabilité des

[1] Par exemple, en Midi Pyrénées, soutien aux filières d'agriculture biologique, promotion de labels de qualité pour certaines productions agricoles locales…

grands secteurs de l'action publique est variable. La problématique du développement durable, souvent perçue comme provenant de "l'extérieur" et de milieux environnementalistes, peut éprouver de profondes difficultés à se diffuser au sein des administrations les plus étanches (comme l'Education nationale, première administration de l'Etat en terme d'effectifs, où l'influence du développement durable sur les actions programmées semble tout à fait marginale dans les régions étudiées).

- Des mesures de *soutien aux initiatives locales* sont inscrites : soutien aux *Agendas 21 locaux* en Nord-pas-de-Calais comme en Midi-Pyrénées, soutien au *Réseau des Villes durables* en Midi-Pyrénées, soutien aux diagnostics environnementaux et énergétiques des communes avec l'Ademe…
- Des mesures thématiques orientées vers l'environnement dans plusieurs secteurs : aide aux entreprises (éco-efficacité, management environnemental…), insertion (emploi vert, éco-gardes…), éducation à l'environnement, recherche (techniques de dépollution, reconversion et territoires fragiles…), agriculture (*Plans de Développement Durable*, soutien à l'agriculture biologique…), éco-tourisme…
- Enfin, des *préoccupations au croisement des dimensions sociales, écologiques et économiques* du développement durable, moins structurées institutionnellement comme l'*économie solidaire*, la *coopération décentralisée* ou le *commerce équitable*, arrivent à exister de manière marginale sans bénéficier directement de renforcements importants liés à l'adoption du *leitmotiv* de développement durable dans la planification régionale. La disparition à l'échelle nationale du *secrétariat d'Etat à l'Economie Solidaire* à l'occasion du changement de majorité gouvernementale en 2002 illustre la *précarité institutionnelle* de ces problématiques. Dans l'avenir, ces domaines peuvent aussi représenter de réelles opportunités d'action pour les collectivités régionales et être investis en tant que tels.

La planification contractualisée se révèle constituer un bon instrument de gouvernance pour la co-production des politiques régionales. Et elle représente un levier démultiplicateur pour l'action. En revanche, elle ne constitue pas une scène où interroger le "sens" du développement régional. Les zones de choix sont réduites et les orientations du développement régional n'apparaissent guère se décider dans le cadre de la négociation et de la préparation des CPER.

Du fait des spécificités de l'organisation territoriale française, les Régions sont autonomes mais peuvent difficilement faire seules. Et elles n'ont pas accès à tout un pan crucial de compétences conditionnant largement les formes et le sens du développement régional (la politique énergétique, la politique agricole, la politique des transports dans une large mesure, etc.). Mais cette situation n'est pas identique pour toutes les Régions européennes. Comme le remarquait Guy Loinger lors de son intervention au colloque sur *l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires* tenu en janvier 2001 à l'Assemblée Nationale, « *ce qui fait la force de l'Etat-Nation de notre République fait la faiblesse des territoires locaux* » (Loinger, 2001).

B. Prise en compte de l'extérieur, du long terme et participation : ce que ne change pas (encore ?) le développement durable…

Si de nombreuses avancées sont constatées, particulièrement en terme de prise en compte de l'environnement, la transversalité et l'intégration souhaitées entre les différentes dimensions du développement durable semble par contre plus difficile, notamment en ce qui concerne *l'articulation avec les dimensions sociales*. Ce point constitue pour Jacques Theys un des principaux enjeux des démarches territoriales de développement durable[1].

B. 1. Les difficiles articulations local/global *et* court terme/long terme

La *dimension extraterritoriale*, qui est bien une introduction majeure de la spatialisation de la problématique du développement durable (Zuindeau, 2000), ne semble guère intégrée. On reste encore très proche des conceptions du développement endogène, et l'intégration d'éléments extraterritoriaux reste très embryonnaire. Il y a de profondes difficultés à passer du développement local au développement durable, en intégrant la réflexion territoriale dans une réflexion planétaire et en intégrant les multiples relations du territoire avec les territoires extérieurs. Les arbitrages inhérents à cet élargissement sont délicats, nombreux et loin d'être tranchés. L'articulation *local-global* reste une dimension largement ignorée dans la construction des politiques régionales.

La traduction territoriale se concrétise dans des secteurs en déficit de légitimité (environnement) ou émergents (équité homme-femme). Et elle reste plus proche des conceptions du développement local que de celle du développement durable : les horizons temporels à moyen terme (à une génération) ne sont jamais intégrés, pas plus que l'extraterritorial, les interactions avec l'extérieur et les acteurs exogènes. Comme l'intégration inter-sectorielle, l'extraterritorial et le temps long sont deux dimensions difficiles à aborder avec les outils classiques de gestion des politiques publiques. La conception habituelle de l'action publique territoriale, particulièrement en France, n'invite pas les territoires à s'interroger sur des phénomènes qui les dépassent (cas du changement climatique par exemple) et qui ont jusqu'à présent toujours été pris en compte par les niveaux supérieurs. Par contre, en cas de pressions et de dysfonctionnements majeurs directement visibles sur le territoire concerné, la prise de conscience peut survenir très rapidement et les niveaux infra-nationaux souhaitent alors pouvoir intervenir (comme pour la réouverture du tunnel du Mont Blanc au trafic poids-lourd ou la continuation de l'activité sur le site de l'usine AZF à Toulouse). Mais en cas d'intérêts locaux et nationaux divergents, la concertation s'efface et la décision centrale et unilatérale tranche.

D'autre part, une nette dissymétrie existe entre des démarches prônant la transversalité et le décloisonnement, faiblement soutenues et avec une visibilité relative, et des intérêts sectoriels organisés en groupe de pressions bien constitués (comme le *lobby* routier), bien

[1] « *Il y a en effet de bonnes raisons de penser (…) que c'est essentiellement à l'échelle des territoires que pourront être construites, démocratiquement, les articulations indispensables entre les dimensions sociales et écologiques du développement durable.* » (Theys, 2002b : 2) Le titre même de l'article illustre ce point de vue : « *L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale.* » [www.revue-ddt.org]

que souffrant parfois de baisses d'effectifs (comme le secteur agricole).

Autre raison de ces lacunes, le rythme électoral n'invite pas à inscrire une action territoriale dans le moyen terme, a fortiori dans le long terme. Et les niveaux infra-nationaux n'ont guère d'accès aux choix d'orientations technologiques majeures.

Enfin, les règles de valorisation économique en vigueur favorisent le temps présent (taux d'actualisation) et n'invitent pas à intégrer des cycles de rentabilité à moyen terme. En effet, au niveau de la cohésion extra-territoriale, la prise en compte de l'extérieur (les territoires voisins et, de proche en proche, le "reste du monde") apparaît indispensable mais les modalités à inventer sont bien difficiles dans le contexte de la rationalité économique dominante (logique de court terme, privatisation des profits et collectivisation des pertes, etc.), ce que Edgar Morin appelle la "*fausse rationalité*".

La "fausse rationalité" que dénonce Morin, qu'il appelle aussi "rationalité technobureaucratique", est une "rationalisation abstraite et unidimensionnelle" : « *Ainsi, le XXe siècle a vécu sous le règne d'une pseudo-rationalité qui s'est prétendue la seule rationalité, mais a atrophié la compréhension, la réflexion et la vision à long terme. Son insuffisance pour traiter les problèmes les plus graves a constitué un des problèmes les plus graves pour l'humanité. D'où le paradoxe : le XXe siècle a produit des progrès gigantesques dans tous les domaines de la connaissance scientifique, ainsi que dans tous les domaines de la technique. En même temps, il a produit une nouvelle cécité aux problèmes globaux, fondamentaux et complexes, et cette cécité a pu générer d'innombrables erreurs et illusions, à commencer chez les scientifiques, techniciens, spécialistes. Pourquoi ? Parce que sont méconnus les principes majeurs d'une connaissance pertinente. La parcellarisation et la compartimentation des savoirs rendent incapable de saisir " ce qui est tissé ensemble ". Le nouveau siècle ne devrait-il pas s'affranchir du contrôle de la rationalité mutilée et mutilante afin que l'esprit humain puisse enfin la contrôler ?* » (Morin, 1999)

Si on a longtemps externalisé les coûts internes, il faut maintenant de toute urgence réussir à internaliser nos coûts externes (en produisant moins et en intégrant mieux les coûts externes de nos actions).

B. 2. L'indispensable ouverture sur les populations et les acteurs sous-représentés

Outre le temps et l'espace extérieur, manque également *l'association de la population* aux processus de conceptions des stratégies régionales. Les démarches, quand elles existent, se résument très largement à de l'information et à de l'animation de la diffusion de l'information. Dans certaines Régions, des expériences de consultation, (tenue d'assises régionales, sondages, forum électronique…), ont eu lieu en amont de la préparation des CPER[1]. D'une manière générale, les discours sur la citoyenneté et la gouvernance n'ont guère ici de traduction concrète.

Cette lacune en terme de participation de la population s'explique en large partie par la forte complexité des programmes en question, le niveau stratégique auquel ils s'établissent et les pratiques très technocratiques inhérentes aux procédures de planification régionale contractualisée. Les dispositifs de décision et de pilotage accompagnant la contractualisation croissante des politiques publiques locales induisent une forte

[1] Pour une discussion des différentes formes de participation du public et de leur association effective aux décisions, on peut se référer à la thèse de Jean-Marc Dziedzicki sur les processus de médiation pour la résolution des conflits d'aménagement de l'espace et particulièrement à la partie consacrée à ces questions "*Entre pouvoir de participer et participer au pouvoir de décision*" (Dziedzicki, 2001 : 211-222).

complexité qui ne facilite pas l'application du principe de concertation-participation des citoyens. Cette complexité pose la question de la place et du rôle des habitants-citoyens dans les processus d'élaboration, de négociation et, ultérieurement, dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de ces politiques territoriales contractuelles.

Plus largement, cette difficulté à associer effectivement les citoyens aux choix des territoires pointe l'incapacité bien plus profonde des démarches territoriales de développement durable à associer les acteurs "faibles" du développement durable comme les nomme Christian Brodhag (cf. Figure 24), c'est à dire les territoires extérieurs, les générations futures et les êtres vivants "non-humains" pour reprendre l'expression de Bruno Latour[1]. La question de la représentativité de ces intérêts dans les processus de négociation est centrale. Qui représente les acteurs des territoires extérieurs, les générations futures et les non-humains à la table des négociations ? Le défi principal du développement durable territorialisé serait alors la *nécessaire ouverture des processus de conception des politiques territoriales* aux populations et aux intérêts sous représentés.

Au niveau de l'évaluation, la question pourrait alors bien être de savoir si les dispositifs mis en place peuvent dépasser les profondes difficultés liées à l'intégration d'acteurs ne bénéficiant pas de représentant direct et être ainsi un lieu de représentation des intérêts des acteurs "faibles" et du "reste du monde" ? Les réponses à cette question dépendront en grande partie des possibilités que ces enjeux se constituent en groupes de pressions et pèsent politiquement.

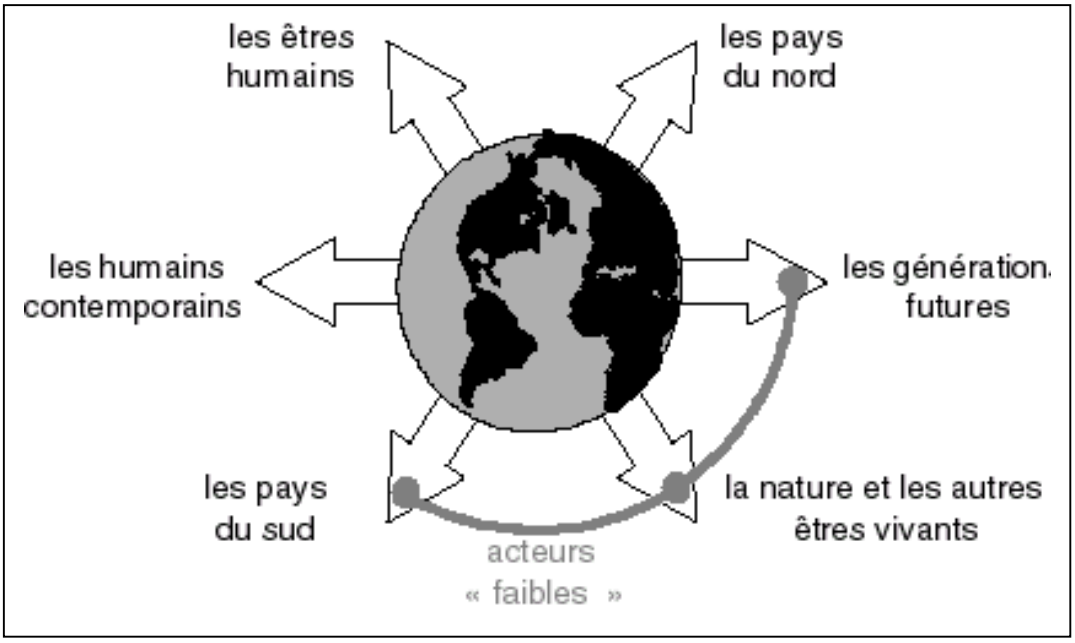


Figure 24 : Les acteurs "faibles" et les acteurs "forts" du développement durable (Brodhag, 2001)

Quelques exemples d'une meilleure prise en compte des acteurs sous-représentés existent,

[1] Voir notamment les travaux de Bruno Latour en sociologie de la traduction sur la reconnaissance des non-humains. Cf. notamment LATOUR B. (1999), Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie, Éd. La Découverte, Paris, 383 p.

à l'image de cette ONG anglaise -*Forum for the future*- dont le but est de promouvoir le développement durable en participant au schéma et processus de développement avec des visions prospectives[1]. Ces initiatives doivent être étudiées et soutenues. Mais si la nécessité de l'ouverture des procédures apparaît nettement, force est de constater que nous ignorons très largement comment parvenir à ouvrir effectivement ces processus de décision.

Conclusion à la section III. : le développement durable régional entre "cerise sur le gâteau" et renouvellement en profondeur des pratiques

Comme vu dans le premier chapitre, les projets de développement durable spatialisé doivent s'inscrire entre la prise en compte de problèmes globaux -dont la seule action locale est insuffisante pour leur résolution- et un projet de développement viable sur son territoire -qui risque toujours de tomber dans une vision autarcique- qui n'aura guère de sens et s'avèrera potentiellement non-viable s'il n'est pas articulé aux systèmes territoriaux supérieurs. L'articulation *local-global* dans l'action territoriale est, avec l'inscription dans le temps long, un défi loin d'être relevé. Les voies pratiques pour intégrer ces nouvelles dimensions semblent en opposition avec le jeu économique et électoral en vigueur. Une voie éventuelle peut être ouverte par les phénomènes de changements climatiques et l'initiation d'actions locales visant à en réduire les causes et les effets.

Par exemple, dans la perspective du changement climatique, le Premier ministre français Jean-Pierre Raffarin a annoncé lors du lancement du débat national sur les énergies en mars 2003 la nécessité de diviser nos émissions d'ici 2050 par un facteur 4 ou 5[2].Ce "*facteur 4*" implique des "*technologies de rupture*" sur lesquelles plusieurs pays européens ont déjà travaillé[3]. En France, la MIES a commencé à travailler sur ce sujet (MIES, 2002 ; Radanne, 2004)[4]. La mise en œuvre de ces stratégies de rupture posent tout d'abord la question de leur acceptabilité sociale. Schématiquement, on peut considérer que la transition peut être déclenchée soit par une prise de conscience écologique au niveau européen soit par des politiques publiques de taxation de l'énergie (taxe sur le carbone). On observera sans doute un couplage des deux mouvements dans la pratique. Mais de toute façon, les Régions ne peuvent attendre la réalisation de la seconde hypothèse, pour laquelle elles peuvent être des relais efficaces, et doivent dès à présent peser de tout leur poids en faveur de la réalisation de la première hypothèse.

Dès lors que « *sauvegarder la biosphère ne signifie plus agir sur la nature mais plutôt transformer la*

---

[1] Pour plus d'informations : www.forumforthefuture.org.uk. Un programme spécifiquement en direction des régions existe également [www.regionalfutures.org.uk] et une revue "*Green Futures*" est publiée [www.greenfutures.org.uk].

[2] « *Je rappellerai simplement que pour plafonner à 450 PPM la teneur en gaz carbonique de notre atmosphère, nous devons globalement diviser par deux nos émissions d'ici 2050, ce qui devra sans doute se traduire, pour nos pays développés, par une division par un facteur 4 ou 5. C'est notre responsabilité individuelle et collective.* » Allocution d'ouverture de Monsieur Raffarin, Premier Ministre, lue par Madame Nicole Fontaine, Ministre déléguée à l'Industrie, Paris, 18 mars 2003 [www.debat-energie.gouv.fr]

[3] Une synthèse de ces travaux a été réalisée par la *Mission Interministérielle à l'Effet de Serre* (MIES, 2002).

[4] Cf. également www.effet-de-serre.gouv.fr/fr/etudes/facteur4.pdf

technosphère, c'est à dire modifier nos manières de vivre, de produire et de consommer » (Ost, 2000 : 170), l'action des collectivités locales doit dépasser les simples réparations, préservations et mises en valeur des milieux naturels et du patrimoine pour s'attacher à influencer concrètement les comportements et le quotidien des populations (vie associative et citoyenne, éco-conception, économie sociale et solidaire, coopération décentralisée, mobilité douce et alternative, consommation responsable, agriculture biologique…). Il ne peut en effet y avoir de changement global sans changement des comportements individuels. Et dans cette optique, les Régions apparaissent bien comme des relais incontournables (information, éducation, sensibilisation, mise en acte…).

Les démarches territoriales de développement durable doivent donc s'insérer entre deux impasses : la résolution inaccessible des problèmes globaux ou l'enfermement stérile sur les seuls problèmes locaux. Elles oscillent alors entre d'éventuels risques de délocalisation et de pertes de compétitivité d'une part, et des gains potentiels en terme d'image, d'attractivité, de dynamisme et d'innovation d'autre part. Ce que Bertrand Zuindeau nomme les "*effets d'inhibitions*" et les "*effets d'entraînements*" (Zuindeau, 2000 : 18). Entre ces effets négatifs et positifs, impossible de prédéterminer lesquels auront l'avantage. Cette indétermination est aussi directement liée aux ambitions variables que peut recouvrir une stratégie de développement durable territorialisée : plus elle sera radicale, moins sa généralisation géographique sera probable[1]. Et c'est bien dans ce large "entre deux" que s'inscrivent diversement les initiatives d'introduction du développement durable dans les politiques territoriales : entre "cerise sur le gâteau" et renouvellement en profondeur des pratiques.

Entre l'espoir d'initier une boucle vertueuse de développement et la peur de sombrer dans une spirale de crise et de récession, le consensus se réalise le plus souvent dans la pratique autour de voies médianes passablement vidées de sens. Comme le remarque Jacques Theys : « *il n'est pas étonnant que le consensus se fasse plutôt sur une conception « managériale » et réformiste mettant l'accent sur les économies de ressources, les stratégies « gagnant-gagnant », la gestion de la qualité, l'internalisation des coûts externes, la mobilisation des compétences locales, et, ce qui est sans doute plus original, sur une prise en compte différente du temps dans l'action (analyse du cycle de vie, passage à une gestion patrimoniale…).* » (Theys, 2000a : 250-251)

Cette ligne médiane "*managériale et réformiste*" se retrouve assez bien par exemple dans l'étude des contrats de Plan qui peuvent présenter, selon leurs auteurs mêmes, des mesures techniques de management environnemental "à la pointe" et qui conservent dans le même temps "à la traîne" des mesures de soutien à des pratiques dépassées[2].

Sans des volontés politiques fortes et une exigence démocratique permanente, le développement durable territorial est sans cesse exposé à être réduit au mieux à une

[1] « *L'efficacité du développement durable paraît conditionnée par deux tendances entre elles contradictoires : l'ampleur de l'action décidée et sa capacité d'extension territoriale.* » (Zuindeau, 1996 : 11)

[2] Ainsi, en Nord-Pas-de-Calais, si les interlocuteurs se félicitaient fréquemment de l'inscription de la Haute Qualité Environnementale dans les programmes comme une avancée liée au développement durable, ils regrettaient tout autant le maintien des mesures de soutien au drainage agricole, coûteuses et environnementalement néfastes.

politique intelligente de gestion économique des ressources communes ou des risques. Et il y bien une profonde différence d'ambition et de posture entre l'*action* (l'expérimentation et la recherche de nouvelles voies) et la *préservation* (conserver intact un niveau de qualité, d'attractivité, de richesses).

SECTION IV. DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT A L'INTEGRATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE : UNE MODELISATION POSSIBLE ?

L'ambition ici est de proposer un "modèle" synthétisant les différentes étapes d'avancement des Régions vers l'intégration du développement durable dans leurs politiques ainsi que les principaux facteurs de réussite identifiés pour de telles démarches.

A. Du développement régional durable au développement durable régional

Bien évidemment simplificatrice, la représentation de l'avancement des collectivités régionales vers le développement durable par un modèle linéaire comportant plusieurs étapes ne peut correspondre entièrement aux phénomènes observés dans la réalité, qui ressemblent sans doute davantage à des boucles de rétroaction (succession et interaction entre avancées et reculs). La volonté ici est de rassembler les différents enseignements de notre travail dans une représentation intelligible, en présentant l'avancement des politiques territoriales de l'environnement vers le développement durable selon cinq étapes consécutives, regroupées en trois temps majeurs (cf. Figure 25) :

- Celui des politiques d'*environnement* ;
- Celui des politiques de *développement régional durable* ;
- Celui des politiques de *développement durable régional*.

Se faisant, en distinguant développement régional durable et développement durable régional, nous voulons pointer un débat crucial entre plusieurs conceptions associées au développement durable territorialisé qui va au-delà d'un simple débat de mots :

- Le *développement régional durable* renvoie à un processus viable et auto-financé de développement économique régional, avec quelques ajustements vers les politiques sociales et environnementales.

- Le *développement durable régional* correspond à un modèle orienté vers la soutenabilité écologique et les transformations sociales, mis en œuvre au niveau régional comme aux niveaux local et global.

Alors que l'idée de développement durable régional renvoie à l'idéal contenu dans les projets d'*Agenda 21*, celle de développement régional durable correspond davantage à la réalité du développement régional telle qu'une majorité de personnes la connaît. L'ambition portée dans l'élaboration d'outils et méthodes et dans la mise sur pied de cadres intégrés vise à aider à franchir le fossé entre idéal et réalité. Sans pour autant occulter que ce pont ne peut être établi qu'avec une volonté et un portage politique indispensable pour avancer dans cette voie et que l'étendue des pouvoirs des gouvernements régionaux conditionne ces éventuelles avancées.

Figure 25 : UN MODELE DE MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE A L'ECHELLE REGIONALE

ENVIRONNEMENT		DEVELOPPEMENT REGIONAL DURABLE		DEVELOPPEMENT DURABLE REGIONAL
Environnement ponctuel	Environnement sectoriel	Environnement intégré	Intégration ponctuelle entre dimensions	Intégration globale et cohérente
▪ Qualité de la vie ▪ Protection de la nature	▪ Eau ▪ Espaces naturels ▪ Déchets…	Intégration de la politique environnementale à l'ensemble des autres politiques	▪ Ponts expérimentaux entre les différentes dimensions : *environ--nement & économie* [HQE, SME, éco-industrie emplois verts, énergie] *économie & social* [éco--nomie solidaire, coopé--ration décentralisée] *environnement & social* [éducation à l'envrt, réduction des inégalités écologiques]	▪ Intégration des effets secondaires et cumulatifs, reconversion des politiques contre-productives (non-durables) ▪ Coopération horizontale et verticale efficace ▪ Ouverture du débat ▪ Processus d'endo-formation ▪ Processus d'amélioration continue = boucle vertueuse de l'action territoriale… possible dans une économie compétitive ?

Addition, superposition, catalogue de mesures sectorielles

Intégration de la complexité

Risque d'intégrer sectoriellement le développement durable comme une dimension supplémentaire (MEDD)

Ce modèle peut être mis en perspective avec les trois niveaux d'objectifs des politiques d'environnement proposé dans le *Plan National pour l'Environnement* de 1991 (cf. Tableau 56).

Tableau 56 : 3 niveaux d'objectifs possibles pour les politiques d'environnement (Plan National pour l'Environnement, 1991)

	1 ASSURANCE MINIMALE	2 CROISSANCE SOUTENABLE	3 DIFFÉRENCIATION ET MOBILISATION SUR LA QUALITÉ
FINALITÉ ÉCOLOGIQUE	● Conservation des espaces remarquables ● Rattrapage sectoriel	● Prévention ● Respect des conditions de reproduction à long terme des écosystèmes	● Gestion globale des écosystèmes ● Maximisation de la diversité ● Politique de reconquête des milieux
TYPE DE GESTION DES RISQUES	● Eradication des risques majeurs intolérables	● Gestion probabiliste des risques	● Réduction de la vulnérabilité
APPROCHE ÉCONOMIQUE	● Satisfaction des besoins immédiats (exemple : besoin en eau des activités économiques)	● Croissance soutenable ● Intégration de l'environnement dans les activités économiques	● Innovation et créativité, écoproduits ● Meilleures technologies disponibles ● Politique de qualité ● Valorisation de l'environnement comme atout
OBJECTIF SOCIAL	● Respect des normes minimales ou de sécurité	● Information ● Droit général à l'environnement	● Expérimentation sociale ● Réduction des inégalités écologiques
POLITIQUE INTERNATIONALE	● Défense exclusive des intérêts nationaux	● Alignement sur les normes les plus sévères ● Participation aux actions multilatérales	● Anticipation des problèmes et enjeux internationaux
MOTS-CLÉS	**SÉCURITÉ - RATTRAPAGE**	**PRUDENCE - PRÉVENTION**	**INNOVATION – RECONQUÊTE**

Source : Chabason L. & Theys J. (1991), Plan National pour l'Environnement, La Documentation française, Paris

On retrouve différents niveaux d'intensité d'une politique de l'environnement, entre *rattrapage*, *prévention* et *innovation*, de la simple réparation et la veille minimale jusqu'au volontarisme cherchant à appuyer le développement sur l'innovation en matière d'environnement. Ces différents niveaux soulignent à nouveau la variété des perceptions de l'action sur l'environnement : entre frein et moteur du développement. De ces diverses positions dépendent grandement la nature et l'ambition des politiques adoptées.

D'autre part, le modèle proposé reste très franco-français, car il n'intègre pas complètement la diversité des situations des régions en Europe en terme d'organisation politico-administrative, diversité qui conditionne largement l'envergure et la nature des dynamiques de développement durable régional.

Dans des organisations plus fédérales, les ambitions sont forcément plus importantes (voies législatives possibles, compétences élargies) et les actions ne doivent plus être pensées "en complément de" mais en tant que telles, ce qui nécessite une cohérence plus grande et une harmonisation interrégionale plus forte. Ces situations nécessitent de mettre sur pied une politique environnementale cohérente et solide dans l'ensemble des domaines avant d'espérer élargir sa portée. Si les leviers régionaux et les moyens

disponibles sont bien plus grands, les tâches à accomplir sont également plus importantes.

Dans ce cadre, il convient de bien souligner les opportunités de la Région française. Investie essentiellement de tâches de coordination, pivot entre l'Etat central et le local et catalyseur financier des efforts de tous les acteurs, la Région française n'a pas de compétences lourdes en matière d'environnement. Elle en retire une certaine souplesse et peut se concentrer sur des actions expérimentales d'accompagnement et de mise en cohérence avec ses actions dans les autres domaines. Dans ce sens, la Région française bénéficie d'une *capacité d'entraînement* remarquable sur les autres acteurs, à partir de laquelle elle doit orienter ses actions.

B. Identification des facteurs de réussite des dynamiques territoriales de développement durable

Le développement durable doit induire de nouveaux principes d'action dans les politiques territoriales :

- Principe d'*anticipation* : nécessité de réflexions prospectives, de penser le long terme.
- Principe de *cohérence* : nécessité d'accorder les actions sectorielles et les moyens engagés au sein des collectivités entre les acteurs d'un même territoire, entre les territoires et entre les différentes échelles d'intervention.
- Principes de *participation* et de *transparence* : nécessité d'une concertation étendue dans le sens d'un renouveau du débat démocratique ; nécessité de transparence dans les processus de décision, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques.
- Principe de *responsabilité* : précaution, prévention et pollueur-payeur sont autant de principes permettant de responsabiliser les acteurs. Plus fondamentalement, l'action publique territoriale doit se présenter responsable vis-à-vis des générations présentes et à venir. Dans ce sens, un des enjeux majeurs est de réussir à traduire dans ses actes cette nouvelle responsabilité, afin de l'imposer aux activités et la diffuser auprès des habitants des territoires pour qu'ils se sentent également habitants de la planète.

Nous proposons ici cinq facteurs critiques qui nous semblent participer à la réussite des dynamiques régionales de développement durable : l'appui sur l'identité régionale et les ressources spécifiques (**A.**), le soutien politique (**B.**), la prise en compte des dimensions sociales (**C.**), la transversalité (**D.**) et le droit à l'expérimentation (**E.**).

D.1. L'appui sur les territoires et la participation à l'identité régionale

Les dimensions culturelles et socio-historiques sont essentielles dans les versions territorialisées du développement durable. Pour exister, le développement durable doit s'imbriquer, s'imprégner des éléments participant à l'identité du territoire.

La dimension culturelle est un facteur important des compréhensions régionales du développement durable. Les résultats de nos études de cas et des travaux de *Regionet*

démontrent que la dimension culturelle conditionne des conceptions de l'environnement et des idées associées à la nature divergentes (entre une vision plus écologique et une vision plus liée au cadre de vie par exemple). L'appropriation du développement durable doit s'enrichir des éléments composant l'identité régionale. Cette problématique interprétée localement pourra alors constituer un prisme dans lequel relire le passé socioculturel régional et, pour les territoires "en crise" ou représentés "dans l'impasse", ouvrir de nouvelles perspectives.

Dans la suite des idées des théories du "développement local", les traductions régionales du développement durable doivent mettre en évidence et s'appuyer sur l'importance des *atouts des territoires* (économiques, écologiques, culturels, etc.) et des *ressources locales spécifiques* à valoriser. Il y a là une nécessaire relecture des territoires à effectuer avec des conceptions rénovées de la richesse et des opportunités territoriales. Il convient de bien regarder ce qui constitue la richesse et les spécificités des territoires avec un regard neuf : paysages, petit patrimoine, savoir-faire localisés, production agricole de terroir, réseaux de sociabilité, richesse culturelle, répartition et forme des habitats… peuvent être autant d'atouts pour les territoires. En effet, si les tendances générales indiquent que le territoire national tend à s'uniformiser (détérioration des paysages, baisse de la diversité biologique…) et à s'artificialiser (progression constante de l'urbanisation et péri-urbanisation, augmentation des surfaces artificialisées…)[1], tout élément concourant à la diversité territoriale peut se révéler avantageux à moyen terme.

Dans ce sens, les stratégies basées sur la qualité environnementale permettent de dégager une *rente de qualité territoriale*, d'où des gains en termes d'attractivité territoriale appelés, dans une tendance générale d'uniformisation et de détérioration des territoires, à s'accroître. Mais les stratégies d'excellence environnementale ne doivent en aucun cas s'appuyer sur l'externalisation de leurs effets négatifs vers d'autres territoires, d'où la nécessaire ouverture sur l'extérieur.

Au niveau des appartenances et des identités régionales, une part sans cesse plus large des populations vit au quotidien des situations d'appartenance multiples (étude, habitat, travail…). Les régions politico-administratives ne correspondront alors pas toujours aux "territoires vécus" et l'adéquation parfaite entre territoire pertinent et territoire légitime semble inaccessible. Plusieurs identités coexistent donc fréquemment sur un même territoire régional… Dans ce cadre, le développement durable peut permettre d'extraire autour d'un consensus large des éléments identitaires valorisables invariants, basiques et partagés par la population régionale (exemple de la Loire en Centre, du défi de la reconversion face à la leçon du passé industriel en Nord-Pas-de-Calais, ou encore de la "qualité de vie occitane" -qualité des productions agricoles, de la gastronomie, de la nature, du patrimoine…- en Midi-Pyrénées).

Le développement durable peut jouer plusieurs rôles dans l'énonciation des stratégies de développement régional :

[1] Voir sur ces tendances les rapports sur l'état de l'environnement en France produit par l'IFEN. INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT (2002), L'environnement en France, IFEN-La Découverte, Paris, 602 p.

- Il peut permettre une *lecture originale des atouts et des faiblesses* des territoires régionaux en valorisant les ressources locales spécifiques et en transformant des faiblesses en atout (passif handicapant = leçon pédagogique et nouveau défi, territoires ruraux en déprise = qualité et richesse d'un environnement préservé, etc.).
- Il peut alors fonctionner comme un nouvel *espace de débat et de médiation* sur les avenirs régionaux et comme un nouveau *leitmotiv* pour la stratégie régionale. Sur le terrain, il est souvent attribué au développement durable des fonctions de facilitation du dialogue et du partenariat entre acteurs, de construction en commun de projets mieux partagés et de renforcement des dynamiques sur le territoire.

Ces fonctions de "moteur" pour les stratégies de développement régional peuvent également conduire à en faire un *élément de marketing territorial*, une image de marque régionale. Mais les *gains d'image* que peut représenter l'adoption du développement durable pour les territoires (qui devraient être décroissants à mesure de l'investissement de ce thème)[1], doivent bien être perçus comme des gains supplémentaires et ne peuvent en aucun cas constituer une motivation suffisante pour engager une démarche pérenne de développement durable sur un territoire.

D. 2. Les ponts entre niveaux technique et politique : l'indispensable portage politique ou la dérive technocratique

Nos analyses montrent qu'il ne peut y avoir de démarches territoriales solides orientées vers un développement durable sans un intérêt et un portage politique.

Si l'initiation et l'animation de dynamiques territoriales de développement durable nécessitent des porteurs politiques et reposent souvent sur des élus de sensibilité écologiste, il est nécessaire qu'une part suffisante de l'exécutif régional soit convaincue du bien fondé de la démarche pour qu'elle ne sombre pas dans l'indifférence ou dans le simple exercice technocratique. Pour ce faire, un pilotage au plus haut niveau (Président, Maire) est nécessaire, qui peut se traduire par la création d'une mission transversale rattachée au cabinet du chef de l'exécutif ou à la *Direction Générale des Services*.

Sur ce point du soutien politique, une enquête sur « *les parlementaires et l'environnement* » menée par le *Centre d'Etude de la Vie Politique Française* -CEVIPOF- suggérait que les appareils politiques ne s'étaient encore guère saisis de ces questions (Boy, 2003). Si les milieux associatifs, le secteur de l'entreprise ou encore certains syndicats se sont déjà saisis du développement durable, avec des fortunes diverses, les appareils partisans semblent accuser un réel retard, exceptés les mouvements de l'écologie politique. Une évaluation des investissements cognitifs des différents appareils politiques sur ces questions est à effectuer. Cette étude soulignait également que les parlementaires sont aussi très fréquemment des élus locaux. Et leurs sensibilités aux problèmes d'environnement sont plus développées dans les domaines qu'ils connaissent déjà dans leurs pratiques politiques

[1] Sur un échantillon de 46 collectivités locales interrogées en 2002, 40% des collectivités répondantes estimaient que leurs actions en matière de développement durable avaient eu des répercussions positives sur leur image, à la fois au sein du territoire mais aussi à l'extérieur (image de collectivité dynamique, impliquée et responsable, image de modernité, rôle fédérateur, etc.) (BBC, 2002 : 35).

au sein des collectivités territoriales (eau, déchets…). Par contre, les thématiques renvoyant plus largement à une question d'intérêt général au niveau national (questions énergétiques) ou planétaire (effet de serre) ne représentent ni la même matérialité[1], ni les mêmes intérêts politiques directs. Ces constats peuvent être étendus en larges parts aux élus régionaux, bien que des investigations spécifiques sur le personnel politique régional demeurent nécessaires.

Plus généralement, la culture de la classe politique semble moins encline à des réorientations importantes en faveur de l'environnement que la société dans son ensemble. Cette même étude sur les perceptions des problèmes environnementaux par les parlementaires français soulignait l'inquiétante divergence entre les préoccupations des élus et celles de "l'opinion publique", par exemple sur les questions des OGM, de l'application du principe de précaution ou sur le renouvellement du parc nucléaire…[2].

Dans ce cadre, le développement durable devrait constituer un levier efficace pour le renouveau de la démocratie. Mais il n'y a aucun effet mécanique à attendre de l'utilisation de la problématique du développement durable dans l'action publique, il est avant tout question ici de volontés politiques. Si celles-ci sont absentes ou trop faibles, l'adoption purement rituelle du développement durable pourra tout aussi bien accompagner la dérive technocratique et entériner le divorce entre les Français et la classe politique. Et de la même manière, l'effectivité des dynamiques régionales de développement durable ne peut s'appuyer uniquement sur un dispositif technique plus ou moins sophistiqué, elles dépendent directement d'une réelle appropriation par le personnel politique régional.

D. 3. L'implication du personnel et l'association des populations concernées

Les dimensions sociales des dynamiques territoriales de développement durable doivent absolument être mises au premier plan. Le facteur humain est décisif pour la réussite des démarches engagées. La formation et l'acculturation des techniciens et des élus chargés de la mise en œuvre des politiques est une condition fondamentale pour la bonne réussite des actions engagées. Il y a une absolue nécessité d'un travail pédagogique préalable intense et soutenu auprès de l'ensemble des acteurs pour permettre l'appropriation du concept, sa compréhension partagée par tous et ainsi infléchir les modes habituels de raisonnement et d'action vers plus de responsabilités.

Les démarches territoriales de développement durable reposent largement sur les dotations en capital humain et en capital social. L'implication du personnel, la qualité des relais humains et de la formation du personnel ont une importance cruciale. La relative stabilité des acteurs porteurs du développement durable est également un facteur important pour asseoir les démarches engagées sur des relations stabilisées. Une rotation

[1] Comme l'ensemble des français, l'appréciation par les élus de l'urgence et des priorités à donner aux problèmes d'environnement dépend largement de la proximité des nuisances et des gênes ressenties au quotidien (OIP, 2003). Dans ce sens, les parlementaires ont une vision "*localiste*" du traitement de l'environnement (Boy, 2003 : 11).

[2] *Cf. Chapitre 1, Section II. B.3. "La perception de l'environnement dans l'opinion française et la reconnaissance socio-politique du développement durable"*

trop rapide du personnel en charge du développement durable au sein des institutions risque de fragiliser l'inscription institutionnelle de cette problématique, et donc d'affaiblir sa légitimité. L'installation de dynamiques territoriales vers un développement durable nécessite des appuis humains solides.

D'autre part, il y a nécessité d'une démocratisation des procédures, qui doit s'appuyer sur une ouverture vers la population et une meilleure association aux processus de définition des avenirs régionaux. Ce dernier point pose la question de la place et du rôle des habitants-citoyens dans les processus d'élaboration, de négociation, de décision et, ultérieurement, dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques territoriales les concernant. Sur ce point, si nous passons d'une société industrielle à une "*société du risque*", pour reprendre le titre du livre d'Ulrich Beck[1], la question de la gestion transparente des risques devient centrale. L'association des citoyens à l'intégration dans les politiques territoriales des *vulnérabilités* spécifiques de nos sociétés de haut niveau de développement technologique devient une condition principale pour que toute stratégie de développement territorial puisse être durable.

Il s'agit d'identifier le plus explicitement et de reconnaître devant les citoyens les principaux enjeux et les vulnérabilités majeures du territoire (notamment les enjeux plus globaux impliquant directement le futur des territoires), et ainsi de mettre à jour les responsabilités de chacun (et pas seulement celle de la population). Il faut alors sortir d'une posture où le citoyen reste relativement infantilisé[2] et où l'élu conserve un discours où "tout va bien" et où "nous nous occupons de tout", pour tendre vers plus de transparence et plus de responsabilisation de chacun : "nous n'avons certes pas accès à tout, mais nous devons choisir et modifier ensemble nos modes de vie, ici et maintenant". Il ne faut donc pas dépolitiser et techniciser les décisions et les choix politiques, mais bien au contraire, l'enjeu apparaît être dans la repolitisation de l'action publique et collective. Au niveau local, cela signifie une reconquête sociale de la vie quotidienne dans laquelle la démocratie locale, d'interaction, a une place prépondérante à jouer.

En effet, les difficultés apparaissent moins d'ordre technique (même entachés d'incertitude, les moyens et connaissances nécessaires à l'anticipation des situations auxquelles nous sommes confrontés sont d'ores et déjà disponibles) que politique. Les connaissances ne constituent donc pas réellement le facteur limitant du processus de décision, d'autant que le principe de précaution vise justement à permettre de lever l'effet inhibiteur de l'incertitude. De fait, la problématique du développement durable peut devenir le révélateur d'une nouvelle modalité de gestion publique fondée sur la *gestion de l'incertitude*[3].

Les voies de la participation effective des citoyens semblent en larges parts à inventer. On cite fréquemment l'exemple de la gestion participative d'une part du budget municipal de

[1] ULRICH B. (1986), La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité, éd. Aubier, Paris, 521 p.

[2] A en croire les campagnes d'information réalisées dans le cadre de la semaine annuelle du développement durable, il suffirait d'éteindre les veilles des télés et de fermer le robinet en se brossant les dents et la crise écologique serait résolue…

[3] Cf. sur ce point CALLON M., LASCOUMES P. & BARTHE Y. (2001), Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Seuil, Paris, 358 p.

la ville de Porto Allègre au Brésil, et d'autres exemples existent… On pourrait par exemple imaginer des *assemblées semestrielles sur l'aménagement, l'équipement et l'avenir du territoire* à des niveaux suffisamment décentralisés pour rester proche de la réalité des habitants sans être trop diffus (à l'échelle des Pays ou des Départements par exemple).

Toujours dans ce sens, des méthodes à fort potentiel communicationnel semblent appelées à se développer. La méthode de l'*empreinte écologique* semble être un bon exemple : en permettant de rendre visible les limites des modes de développement actuel et de visualiser les situations de "sur-régime" écologique sur les territoires, elle peut illustrer des tendances lourdes et se révèle constituer un bon outil pédagogique (Boutaud, 2003).

On peut également penser aux formules de *droits de pétition* et aux *référendums décisionnels*. Hélas, ces formes de participation démocratique demeurent encadrées d'une manière très restrictive dans les nouvelles réformes accompagnant "l'Acte II" de la décentralisation emmené par le gouvernement Raffarin et ne semblent pas en mesure de susciter un plus grand engagement dans le jeu politique local (Sadran, 2004 : 78-79).

D. 4. Le défi de l'intégration intersectorielle

Le développement durable ne doit en aucun cas être pensé comme une dimension supplémentaire à ajouter aux autres dimensions de l'action publique mais doit bien réussir à être une nouvelle façon de penser l'action publique et ainsi renouveler l'approche en vigueur pour les politiques de développement régional. La diffusion et la déclinaison du développement durable dans les services peuvent servir cet objectif s'il bénéficie d'une volonté et d'un portage politique affirmés, en mesure d'impulser, de soutenir et de légitimer de telles démarches.

L'installation de la problématique du développement durable au sein des institutions régionales doit donc s'accompagner de nécessaires décloisonnements et d'une plus grande transversalité entre services. La recherche d'une meilleure cohérence entre les différentes politiques territoriales est un objectif central. En s'appuyant sur des démarches de réflexions stratégiques et de prospective, le développement durable peut favoriser la collaboration et la coopération inter-service et inter-institutionnelle et permettre l'ouverture des procédures et l'association d'autres acteurs (universitaires, associatifs…).

Les espaces et les dispositifs de coopération inter-services et inter-institutionnelle sont précieux et doivent être entretenus. L'animation de ces espaces peut reposer sur plusieurs acteurs ("acteurs porteurs" au sein du personnel administratif et politique, "agents-relais" et consultants, "structures-ponts", structures interrégionales…) et démarches (animation inter-services, évaluation transversale…) identifiés au cours de nos recherches comme potentiellement capables d'assurer ces fonctions.

D. 5. L'ouverture sur l'extérieur et la nécessaire articulation inter-territoriale

Pour relever le défi de l'ouverture sur l'extérieur et pour lutter contre les risques d'une appropriation territoriale compétitive du développement durable, l'articulation des actions

au niveau interrégional semble être une solution. Un espace de coopération, de visibilité, de proposition et de promotion du développement durable régional au niveau interrégional doit permettre de renforcer les dynamiques engagées et de favoriser les dynamiques émergentes.

Il faut mieux articuler les projets territoriaux, à la fois entre les différentes régions et entre les différentes échelles : quartiers, villes, agglomérations, départements, régions. Le souci de cohésion inter-territoriale peut donc être décliné au niveau régional comme une recherche de cohésion à la fois intra- et extra-territoriale.

Si l'avènement de la problématique du développement durable a révélé la nécessité de prendre en compte des catégories d'acteurs jusque là ignorées comme les générations futures ou les êtres vivants non-humains (*cf. plus haut*), l'intégration de cette problématique dans les politiques territoriales implique également d'associer une autre catégorie d'acteurs, ceux représentant les intérêts des territoires extérieurs, de *l'extra-territorial*. Cette association n'est pas sans poser de nombreux problèmes, aussi bien en termes pratiques que politiques. Elle ne doit pas être pensée comme la dilution ou la perte de pouvoir des territoires, mais bien au contraire comme l'acceptation responsable de leurs interconnections et, donc, de leurs inévitables interdépendances. Dans le contexte de compétitivité globale auquel sont de plus en plus soumis les territoires à l'heure de l'ouverture des économies, l'idée de mécanismes *inter-territoriaux* peut utilement servir cette vision des territoires interdépendants membres d'une même communauté planétaire.

Si l'impératif de transversalité apparaît comme une exigence partagée face aux problèmes de cloisonnement au sein des collectivités territoriales, la nécessaire solidarité écologique et sociale entre territoires, corollaire incontournable d'une perspective de développement durable appliquée aux territoires, semble bien par contre entrer en conflit direct avec les impératifs généralisés de compétitivité territoriale. Dans ce contexte, les démarches territoriales semblent bien se focaliser sur la *durabilité interne* des territoires, et les questions de *durabilité externe*, à bien des égards délicates, n'apparaissent alors guère abordées.

Ainsi, au niveau des systèmes d'évaluation du développement durable, l'externalisation de problèmes de différents ordres de territoires « durables » vers des territoires toujours « moins durables » reste dans l'ombre des systèmes d'évaluation du développement durable. La situation paradoxale qui en résulte serait bien alors des dispositifs d'évaluations indiquant localement des tendances « plus durables » alors que ces mêmes tendances participeraient, par *exportation de non-durabilité* notamment, à l'aggravation des problèmes aux échelons supérieurs (national, continental, planétaire).

L'ouverture sur l'extérieur doit permettre de tempérer une dérive de compétition entre territoires où le développement durable ne serait plus investi que comme un élément de marketing. Les modalités d'intégration avec l'extérieur, tant pratiques que politiques, restent largement à définir. Au cours de nos travaux, plusieurs pistes sont apparues :

- *Les coopérations entre régions voisines, interrégionales et/ou transfrontalières*, autour d'enjeux partagés. Ces coopérations présentent l'intérêt de pouvoir peser plus dans un contexte élargi à l'Europe.

- *La création d'une interface interrégionale*, pouvant fédérer les initiatives régionales et représenter les Régions au niveau national et au niveau européen.
- *Toutes les expériences de coopération décentralisées* conçues comme des échanges égaux dans les deux sens.

D. 6. Le droit à l'expérimentation

Les démarches territoriales de développement durable apparaissent largement en construction et les expériences pilotes de démonstration et/ou de recherche représentent les premières balises de telles démarches. La territorialisation du développement durable est avant tout un exercice pragmatique et pour qu'un tel exercice réussisse, il nécessite que les ambitions politique soient traduites en actions et projets concrets, réalistes, accessibles et lisibles par tous.

Il convient de dégager une place importante au droit à l'expérimentation, ce qui est *a priori* difficile dans la forme d'Etat-nation de la France, du fait du principe d'égalité de tous devant la loi et d'universalité de ses principes. Le droit à l'expérimentation implique le droit à la diversité des formes d'organisation collectives, publiques, sociales, culturelles, économiques, le droit à l'expression autonome des citoyens.

C'est ce que soulignait Guy Loinger lors de son intervention au colloque sur *l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires* tenu en janvier 2001 à l'Assemblée Nationale :

« *L'expérimentation sociale, dans le cadre du développement durable, doit permettre de créer des villes dans lesquelles la voiture est perçue comme inutile, au moins pour se rendre à son travail, elle doit permettre de penser que l'on peut manger "bio" de façon ordinaire, y compris dans les écoles, et de faire en sorte que des producteurs de produits alimentaires puissent vendre leur production directement aux habitants de la ville voisine, sans passer par les mécanismes habituels du marché, et sans que les produits soient calibrés selon des normes internationales. Ce droit à la diversité à l'ère de la standardisation des pratiques sociales dans le moule de la mondialisation, est l'une des conditions d'un développement durable approprié et "appropriable" par les habitants d'un territoire.* » (Loinger, 2001)

Le facteur expérimental est crucial et le droit à l'innovation doit donc être promu de manière générale car les solutions restent à inventer et à adapter aux différents contextes. Les collectivités locales doivent non seulement pouvoir expérimenter des formes originales d'intervention sur leurs territoires, mais elles doivent également être soutenues pour cela.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Pour conclure, nous interrogeons les rôles et les positions respectives des Régions et de l'Etat dans le cadre de l'émergence de la problématique du développement durable dans l'aménagement du territoire et des différentes réformes territoriales récentes ou en cours. Et plus largement, au-delà du changement des pratiques et des politiques, la problématique du développement durable ne semble réellement en mesure de renouveler l'aménagement du territoire qu'à la condition de parvenir à modifier les valeurs culturelles et les modèles de représentation de l'action politique.

A. Rôle des Régions, rôle de l'Etat : quels projets communs pour les territoires ?

A. 1. Les avantages de la Région française dans la perspective du développement durable

Des opportunités structurelles

La Région française n'a pas le même degré d'autonomie et de pouvoirs que d'autres pays européens comme l'Allemagne ou l'Espagne. Mais n'ayant pas de compétences lourdes en matière d'environnement, elle peut plus aisément développer des politiques expérimentales, incitatives, d'accompagnement… autant d'atouts pour mener des politiques exemplaires. Par cette souplesse, elle peut aussi plus facilement élaborer une stratégie de développement durable régional, ne demandant pas les mêmes pré-requis que pour les autres collectivités territoriales en charge de compétences plus pesantes. En contre-partie, les leviers de changements accessibles sont moins nombreux et les moyens d'action réduits.

Face à l'organisation de l'Etat, la Région jouit également d'une souplesse et d'une homogénéité bien plus fortes. Homogénéité tout d'abord avec l'*exécutif unique* représentant la Région, alors que l'Etat est représenté par une *multiplicité d'acteurs*, éclatée entre plusieurs niveaux de régulation interne (le gouvernement et les ministères au niveau national, les différents services déconcentrés et la préfecture au niveau régional, les services départementaux…). Souplesse ensuite par sa taille et son organisation, face à un appareil d'Etat qui peine, par son étendue et sa verticalité, à opérer les nécessaires mutations transversales. Alors que la Région présente des *marges de manœuvres et d'innovation* importantes, l'Etat, passablement en repli sur ses fonctions régaliennes, n'apparaît plus posséder que des *marges de réticence et de rétorsion*.

Des opportunités de position

Ensuite, la place de la région dans le paysage politico-administratif français lui procure plusieurs *opportunités de position* intéressantes :

- Sa position d'entre-deux dans l'organisation territoriale, entre le central et le local, l'amène à remplir un *rôle d'interface* important.
- Sa position médiane stratégique lui confère un *rôle de coordination* des autres collectivités territoriales autour d'une stratégie et des projets régionaux. La Région, compétente en aménagement du territoire et en planification, doit réfléchir à l'avenir de son territoire. Pour ce faire, elle doit assurer le débat entre acteurs des territoires. Elle pourrait idéalement, par son échelle de relative proximité, articuler *consultation* de sa population et *réflexion* prospective.
- La Région est souvent avancée comme capable d'articuler une double posture *action-réflexion*, pouvant à la fois expérimenter et intervenir "sur le terrain" et prendre le recul suffisant pour concevoir et adapter stratégiquement l'action. La Région, institution remplissant des fonctions stratégiques (planification, prospective etc.), bénéficie donc des moyens nécessaires en terme d'ingénierie pour "outiller" le développement durable.
- La Région ne peut guère faire seule, c'est avant tout une *institution de partenariat*. Cette situation n'est pas sans poser de problèmes, notamment en terme de lisibilité des politiques publiques. Mais, intervenant essentiellement en co-finançant ses interventions, elle joue également un rôle de *catalyseur financier*.

La Région a donc des capacités intéressantes pour impulser des dynamiques en faveur du développement durable et déployer des capacités d'entraînement remarquables sur les autres collectivités. Par ses différentes fonctions (actions sur le terrain, animation du débat, réflexion stratégique, coordination et association des autres acteurs), la Région peut asseoir son rôle *pilote et initiateur*.

Dans le cadre d'une question émergente comme celle de la régulation du changement climatique, les Régions peuvent apparaître comme des institutions aptes à favoriser une nécessaire *prise de conscience* écologique, tant par l'action que par l'éducation. En étant exemplaire, en jouant un rôle de moteur local favorisant les filières et les pratiques responsables, en démontrant à la fois la faisabilité et l'intérêt de telles démarches, la collectivité régionale peut *mettre en acte* le développement durable et ainsi s'attacher à influencer concrètement les comportements et le quotidien des populations (vie associative et citoyenne, éco-conception, économie sociale et solidaire, coopération décentralisée, mobilité douce et alternative, consommation responsable, agriculture biologique, etc.). En montrant à ses habitants par des actions concrètes qu'il ne peut y avoir de changement global sans changement des comportements locaux et individuels, la Région peut constituer un trait d'union entre local et global, si absent des politiques territoriales.

Un cadre pertinent pour la mise en évidence des interdépendances territoriales

Le niveau régional constitue en effet une échelle particulièrement intéressante pour analyser et mettre en lumière les différentes interdépendances de toute organisation territoriale. Suffisamment vaste, elle permet d'appréhender très largement des problématiques comme les déplacements, les articulations villes-périphéries-campagnes

(ghettoïsation, péri-urbanisation et désertification), les articulations entre ville(s) principale(s) et villes secondaires, la répartition des différents usages de l'espace (activité, habitat, agriculture, espaces naturels) et les évolutions critiques (vulnérabilité trop importante, concentration et polarisation excessives de certaines fonctions sur certains espaces, pressions sur les ressources, perte de qualité paysagère, artificialisation…).

Bien évidemment, si la Région française est une bonne échelle d'observation des interdépendances territoriales, ce n'est pas pour autant l'échelle idéale pour appréhender certains phénomènes. En effet, de nombreux phénomènes méritent d'être pris en compte à des échelles adéquates spécifiques. Mais il apparaît également que l'adaptation entre territoires légitimes et territoires pertinents ne sera jamais parfaite. Plutôt que de proposer une prolifération de périmètres disparates, chacun très efficient dans son domaine particulier, il est temps également de s'appuyer sur l'existant. Le découpage français est issu d'un processus politico-administratif particulier (*cf. chapitre 2*). Il n'a pas été pensé à sa création pour les fonctions qu'il est désormais appelé à remplir. Cependant, son principal mérite semble être d'exister.

Aux échelles régionales et locales, la mise en évidence des niveaux de vie moyens et de leur (im)possible généralisation, notamment par des raisons d'ordres écologiques, semblent une voie prometteuse pour ouvrir de nouvelles perspectives de débat. L'échelon régional peut ainsi permettre de poser de façon pertinente des questions liées aux conditions de reproductibilité des expériences de développement engagées.

Dans ce sens, le calcul de l'empreinte écologique (*ecological footprint*) des habitants et des activités d'un territoire semble amené à être de plus en plus mobilisé comme levier pédagogique pour mettre en évidence des situations de sur-régime écologique et énergétique et en identifier les principales origines (Aall & Norland, 2003 ; Simmons, 2003). Par son potentiel de sensibilisation et de communication, la méthode de l'empreinte écologique peut utilement être couplée aux dispositifs d'évaluation des politiques régionales au regard de l'environnement et du développement durable et constituer ainsi un trait d'union entre l'engagement des collectivités et celui des populations.

Un rôle de représentation des territoires ?

Les régions peuvent aussi remplir une *fonction de représentation* en étant chef de file des expériences territoriales. Leur diversité amène certaines difficultés à être représentées aux niveaux supra-régionaux (national, européen, international) mais des voies peuvent être empruntées, notamment par une inscription à un niveau interrégional. Dans le contexte d'un essoufflement des grandes conférences onusiennes, qui après l'espoir de Rio, ont apporté le scepticisme de Johannesburg, et avec une ratification du Protocole de Kyoto sans cesse repoussé, le travail "de fourmi" des acteurs locaux apparaît bel et bien comme une des facettes les plus riches et les plus dynamiques des actions entreprises dans la voie du développement durable. Face à une dynamique internationale qui peine, les collectivités régionales peuvent être des "*chefs de file*" efficaces et visibles des

diverses dynamiques territoriales (à l'image du réseau NRG4SD par exemple).

A. 2. Le rôle de l'Etat : être le "facilitateur" des initiatives locales ?

Face aux différentes réformes de l'organisation territoriale (avec la montée en puissance des intercommunalités et la poursuite de la décentralisation) et de l'aménagement (LOADDT, Loi SRU…), nous nous interrogeons sur le rôle de l'Etat contemporain dans les nouvelles formes de l'aménagement du territoire.

Du passage de l'égalité à l'équité pour l'aménagement

Après l'Etat *aménageur* (1963-1973) proposant une organisation du territoire à partir du centre et selon une logique verticale, puis l'Etat *réparateur* (1973-1990) devenu gestionnaire des territoires en crise et laissant aux acteurs des autres territoires la responsabilité de se développer par eux-mêmes[1], Daniel Béhar et Phillipe Estèbe avancent le passage au cours des années 1990 vers l'Etat *facilitateur* (Béhar & Estèbe, 2004) ou l'Etat *animateur*[2] (Béhar & Estèbe, 1999). Ce passage marque l'abandon de l'objectif de stricte *équilibre égalitaire* des territoires (entre quartiers, entre villes, entre régions…) au profit d'une vision plus nuancée reconnaissant la diversité des territoires et se basant dès lors sur le principe d'*équité* (*cf. chapitre 2*) où les territoires doivent trouver une place dans un système diversifié, interdépendant et spécialisé.

Ce faisant, les outils classiques du rétablissement de l'égalité (délocalisation, équipement, désenclavement par les moyens de communication) subissent une désaffection progressive. Nos analyses ont toutefois permis de constater que si ces instruments subissaient un relatif abandon au niveau central, ils bénéficient d'une persistance notable dans les stratégies développées par les Régions étudiées dont les argumentaires continuent de les réclamer de tous leurs vœux.

Les rôles de l'Etat ont donc évolué : il se charge de garantir la compétitivité des grandes régions et des principales métropoles françaises capables de s'affirmer à l'échelle européenne, et continue d'assurer des fonctions redistributives entre régions. Au niveau local, s'il se maintient dans ses fonctions régaliennes (gestion des risques et des crises…), il se dégage de ses fonctions d'interventions (la création de l'*Agence Nationale pour la rénovation Urbaine* fonctionnant par appel à projet constitue une illustration de cette tendance). « *De quels leviers* [l'Etat] *dispose-t-il pour articuler les effets de la redistribution nationale avec ceux des multiples politiques de développement local au service d'un renforcement du potentiel productif des différentes régions françaises ?* » (Béhar & Estèbe, 2004 : 5) Faute d'une réponse, les tentatives de refondation du projet d'aménagement du territoire par l'Etat se traduisent davantage par un repli sur des fonctions de réparation, de redistribution et d'accompagnement des territoires les plus

[1] « *Dans les années 1960, l'Etat prétendait mener de front croissance et recherche de l'égalité socio-spatiale. Au cours des années 1970, et plus encore dans les années 1980, l'Etat concède aux villes le développement et se cantonne dans des missions de compensation et de solidarité.* » (Béhar & Estèbe, 2004 : 2-3)

[2] Voir également DONZELOT J. & ESTEBE P. (1994), L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville. éd. Esprit, Paris, 230 p.

concurrentiels. Entre solidarité et compétitivité, aucune voie cohérente n'est avancée et assumée au niveau national.

L'indispensable articulation entre compétition et solidarité

L'aménagement du territoire s'organise alors autour de deux fonctions *a priori* contradictoires : celle de *solidarité* et celle de *compétitivité*. On retombe là directement sur les questions posées par la spatialisation de la problématique du développement durable : comment assurer la solidarité planétaire et la coopération entre les territoires dans un contexte de concurrence territoriale généralisée ? Se posent les questions d'échelles pour l'aménagement : alors que la solidarité est bien sûre nationale, mais aussi régionale et locale, la compétitivité apparaît avant tout internationale et européenne. L'Etat peut-il alors maintenir pour l'aménagement du territoire l'objectif d'une meilleure répartition des hommes et des activités en vue d'une organisation plus équilibrée du territoire national ? La réponse semble bien négative, puisque, outre la fin d'un interventionnisme étatique important, *toute répartition visant à la solidarité risque de compromettre des positions internationales déjà fragiles.* Il s'ensuit un conflit permanent entre politiques *inductives* et politiques *compensatoires* qui entraîne un sérieux *rétrécissement du projet territorial de l'Etat*.

Daniel Béhar et Philippe Estèbe soulignent l'incapacité à penser les diverses interdépendances entre solidarité sociale et développement économique. « *Dans le registre de la solidarité, l'aménagement du territoire ne peut pas tirer toutes les conséquences des multiples fractures qu'il constate sans compromettre les avantages compétitifs des territoires "qui gagnent" ; dans celui du développement, l'espace national est lui aussi soumis à un système de fragmentation, du fait de cohérences économiques et culturelles qui opèrent à l'échelle européenne. (…) l'échelle nationale ne permettrait pas d'opérer une synthèse entre ces deux enjeux* [solidarité et développement], *comme si elle n'était plus pertinente pour faire le lien entre le local et le global.* » (Béhar & Estèbe, 1999 : 5)

Le projet d'aménagement national est dès lors condamné à naviguer à vue dans le jeu des contradictions entre développement et solidarité, aboutissant à des compromis ambigus dans chaque secteur de l'aménagement.

Béhar et Estèbe exposent ainsi certaines orientations stratégiques qui renvoient à des tendances observées dans nos travaux : « *Peut-on limiter la course à la productivité agricole de façon à favoriser le développement d'exploitation à taille humaine, respectueuse du paysage tout en freinant la désertification rurale ? Peut-être, à condition de ne pas grever la compétitivité française en ce domaine, farouchement défendue par la profession. (…) Peut-on maîtriser l'étalement urbain ? Sans doute, à condition de remettre en cause des politiques aussi structurantes que l'accession à la propriété -destinée à favoriser la construction neuve- et la réalisation d'infrastructures routières -appui nécessaire au maintien de l'industrie automobile-.* » (Béhar & Estèbe, 1999 : 5-6)

"Un territoire, un projet, une stratégie, un contrat" : l'émiettement de l'action territoriale ?

C'est dans ce cadre que le projet territorial devient le mot-clé des politiques nationales d'aménagement. Il n'y a donc plus de projet que local. La multiplication des procédures contractuelles vient alors apporter une réponse rationnelle à l'impossibilité d'aménager le territoire. Les difficultés insolubles de penser ensemble compétitivité et solidarité des territoires trouvent dans l'essor contractuel et le règne du projet une solution pragmatique. En fragmentant l'action publique, la question de son efficacité globale est contournée, en ne se focalisant que sur sa localisation.

La structuration du territoire national en "territoires de projets" (Pays et Agglomérations), si elle présente une extrême souplesse contrastant avec d'autres époques où c'était au territoire de s'adapter aux projets d'aménagement et contient une idée dynamique de développement ascendant, s'appuyant sur les volontés et les forces locales, ne semble pas suffire. Elle présente un sérieux risque d'émiettement des politiques d'aménagement du territoire.

"*Un territoire, un projet, une stratégie, un contrat*" énonçaient les rapports Chérèque et Auroux. Il apparaît maintenant clairement que le tout projet et le tout contractuel ne peut suffire si personne n'évoque l'idée d'un projet commun, rassembleur à l'échelle du pays, voire de l'Europe. C'est alors la compétition généralisée des territoires entre eux, ceux qui "gagnent" s'évertuant à conserver leur avance et ceux qui "perdent" n'ayant plus qu'à réparer les dégâts et combler les retards. On voit mal comment la coopération vertueuse tant souhaitée et le développement harmonieux des territoires, en bonne entente entre eux, pourraient émerger d'une telle situation. L'addition de projets locaux ne semble pas suffisante pour constituer à elle seule un projet régional, et à l'identique, l'accumulation de projets régionaux ne semble pas en mesure de former un projet national pour les territoires.

Il convient donc d'interroger la logique de projet, généralisée pour l'aménagement du territoire depuis le milieu des années 1990 (Lois Pasqua et Voynet) et d'observer les limites de cette forme d'aménagement à plusieurs. Tandis que le mirage de la répartition de blocs de compétences entre les différents niveaux territoriaux s'estompe, la légitimité de l'action territoriale supplantant celle du partage juridique des compétences, il en résulte que tous les niveaux territoriaux interviennent dans tous les domaines[1].

Chaque échelon territorial intervient globalement en développant "un projet global de territoire", mais parallèlement aucun niveau n'est plus apte à agir seul. Cette obligation de fait, de faire à plusieurs l'aménagement, généralise le partenariat pour l'action territoriale. Cette situation est censée permettre une meilleure communication entre collectivités territoriales, la mutualisation des moyens sur des objectifs partagés et cohérents entre eux. Mais cette évolution, en liant les collectivités entre elles, renforce aussi le processus de *fragmentation de l'action publique*. Et surtout, elle développe peut-être davantage les *pouvoirs d'obstruction* et *d'inertie*, au détriment des *capacités d'innovation*. En effet, dans cette situation où toute action nécessite soutien et accord des autres partenaires, il paraît plus facile pour une collectivité de *ne pas faire* ou de *faire comme avant* que de *faire différemment*.

L'impossible mise en cohérence des projets

Si la démarche du projet partagé apparaît comme une bonne méthode pour associer, faire travailler ensemble et dialoguer les "forces vives" des territoires, celle-ci a elle-même ses propres limites face à la mise en œuvre du développement durable. Comme le remarquait

[1] Quelles que soient ses compétences réglementaires, une collectivité territoriale se saisit d'un problème dès que celui-ci émerge sur son agenda politique.

Massimo De Marchi, l'idée de projet (dans son sens général : plan, programme, politique, etc.) semble représenter l'invariant, la "machine pour changer", provenant de la modernité et ayant survécu aux crises du bien être (*welfare*) et du fordisme en exposant son auto-évidente rationalité combinant organisation, technologies et ressources (De Marchi, 2003). Selon Luc Boltanski et Eve Chiapello, le règne du projet peut aussi être vu comme le passage à un autre *ordre de justification* (ou "*de grandeur*", pour reprendre la terminologie développée par Boltanski et Thévenot[1]). C'est l'avènement de la "cité par projets" fondé sur la valorisation du travail en équipe, la convivialité et incarné par la figure du *manager*[2].

D'autre part, les échelles variables et temporaires du projet, se superposant souvent sans se correspondre, ne garantissent pas la nécessaire cohérence entre les différentes initiatives. Comme le remarquait Deffontaines et Mathieu à propos des mesures agri-environnementales, le principe du projet territorial présente plusieurs incompatibilités avec la vision complexe ouverte par le développement durable, reconnaissant les multiples interdépendances en jeu dans les phénomènes territoriaux : « *Les "territoires de projet" révèlent les risques de contradictions et d'incompatibilités entre les politiques territoriales. "A chaque projet son territoire", dit-on : dès lors, les logiques spécifiques, et donc parcellaires, dominent ; et il y a peu de chance pour qu'il en émerge la vision complexe et globale à la fois dans le temps et dans l'espace que suppose le développement durable. Les dimensions spatiales significatives pour les instances administratives, comme pour les porteurs de projet, sont à géométrie variable et le plus souvent en discordance.* » (Deffontaines & Mathieu, 2002 : 5)

Les fonctions d'énonciation politique et le rôle des mythes mobilisateurs

Enfin, outre ces différentes limites, le modèle d'organisation territoriale basé sur la généralisation du projet permet à l'Etat de se décharger de l'obligation d'énonciation politique tout en maintenant à ses services déconcentrés leur autonomie de négociation sectorielle. Il n'a plus à sa charge qu'à produire une boîte à outils diversifiée en direction des collectivités territoriales, désormais productrices de politiques publiques. Tout en laissant de larges marges aux pouvoirs locaux, cet arrangement présente l'avantage pour l'Etat de ne pas bousculer de front ses politiques sectorielles nationales, et ainsi, de laisser à l'abri les grands appareils administratifs et corporatistes hérités de l'Etat providence. Cette persistance des grands domaines de l'Etat, comme l'Equipement, l'Agriculture, l'Education nationale, et leurs étanchéités relatives aux initiatives régionales sont bien apparues dans nos recherches.

Comme observé lors des analyses de la contractualisation de la planification régionale (*cf. chapitres 3 & 4*), l'Etat diffuse un message de nature très général aux collectivités contractantes, s'appuyant essentiellement « *dans la répétition de mythes mobilisateurs*

[1] BOLTANSKI L. & THEVENOT L. (1991), De la justification, les économies de la grandeur, éd. Gallimard, coll. NRF Essais, Paris, 483 p., (1ère éd. 1987)
[2] BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E. (1999), Le nouvel esprit du capitalisme, éd. Gallimard, coll. NRF Essais, Paris

dont la valeur performative reste très douteuse » (Béhar & Estèbe, 1999 : 7), à l'image de la *solidarité territoriale*, du *développement durable*, de la *lutte contre le chômage*, de la *participation*…

Si les capacités opérationnelles demeurent réduites du côté des services de l'Etat, c'est aussi parce qu'ils reposent sur des exercices que ces services déconcentrés ne peuvent mener à bien : il leur faudrait d'une part concurrencer les collectivités territoriales sur le terrain de l'énonciation politique qui n'est pas le leur et d'autre part, critiquer l'application aveugle des politiques nationales sectorielles auxquelles ils participent par ailleurs. « *L'énonciation, par les services déconcentrés de l'Etat, d'un "projet territorial" apparaît toujours plus hypothétique, dans la mesure où ceux-ci se trouvent pris entre les deux feux du local et du national. Les mythes mobilisateurs ne peuvent pas tenir lieu de projet, à peine constituent-ils un horizon dont la présence peut servir à rassurer les agents de l'Etat quant à leur légitimité.* » (Béhar & Estèbe, 1999 : 7) Ces constatations rejoignent la figure d'un Etat en région "*suiveur*" de la stratégie développée par le Conseil régional, notamment en matière de développement durable régional, qui est apparue dans nos études régionales.

Entre juxtaposition des politiques territoriales et prise en compte des interdépendances, quel projet d'aménagement du territoire pour l'Etat ?

Face à ces constats, il est légitime de se demander si la juxtaposition de politiques de stimulation pour les territoires les meilleurs à des actions de rattrapage pour les territoires "en retard" peut constituer un projet acceptable d'aménagement du territoire. Plutôt que de la contourner, la question des interdépendances entre développement et solidarité doit être analysée aux différentes échelles et entre les différents niveaux. L'échelle régionale peut constituer un premier cadre particulièrement pertinent pour lire ces phénomènes. Il convient également de regarder autrement les "mythes mobilisateurs" et l'utilisation qui en est faite : les questions qu'ils soulèvent sont pertinentes et peuvent constituer de puissants outils d'analyses territoriales, pour peu que l'on veuille bien cesser d'en avoir une simple utilisation incantatoire et rhétorique.

Enfin, l'Etat ne doit pas focaliser sur les réformes des institutions territoriales dans l'espoir de faire un jour correspondre parfaitement ses cartes des territoires aux phénomènes en jeu. L'adéquation parfaite entre territoire légitime et territoire pertinent semble inaccessible. Il faut assumer cette situation et l'Etat doit, dans ce cadre, affirmer ses orientations précises pour le développement des territoires, c'est à dire décliner clairement les grands principes énoncés en objectifs précisés, notamment pour ses politiques sectorielles et inviter les acteurs territoriaux à dégager entre eux un compromis explicite entre solidarité et développement. L'Etat demeure en effet la seule instance apte à inviter les différents acteurs territoriaux à opérer de tels compromis à leurs échelles.

En suivant Daniel Béhar et Philippe Estèbe, une posture possible pour l'action territoriale de l'Etat peut être esquissée autour des points suivants :

- L'énonciation de *mythes mobilisateurs* apte à fournir une grille de lecture des phénomènes spatiaux aux opérateurs territoriaux,

- L'*intercession territoriale*, mettant en perspective les différentes échelles entre elles et tentant de maintenir la continuité entre solidarité et développement,
- La reconnaissance d'un degré d'arbitraire nécessaire pour que la démocratie et la politique locale puissent fonctionner, permettant à l'Etat d'inviter les différents acteurs territoriaux à formuler des compromis raisonnables entre ces deux objectifs de compétition et de solidarité.

« *Pris isolément, ces trois piliers ne sont guère solides. Ensemble, ils peuvent caractériser le rôle de l'Etat contemporain, en situation de codéfinir l'intérêt général comme un construit collectif. Ceci permettrait peut-être de sortir par le haut de l'oscillation entre la nostalgie de la modernité et l'abandon post-moderne à la fragmentation des échelles et des projets.* » (Béhar & Estèbe, 1999 : 8-9)

Le principe d'*intercession territoriale* avancé par ces auteurs comme participant aux perspectives de dépassement des situations actuelles, est présenté comme étant capable "*de produire l'intercession entre le local et le global qui permettrait aux citoyens de se situer*". Dans ce sens, il semble rejoindre très directement l'importance que nous attribuons à l'échelle *interterritoriale* comme entre-deux permettant l'articulation entre les différentes démarches territoriales de développement durable (vu dans le chapitre 1) et notre insistance sur la nécessité d'une articulation *interrégionale* des dynamiques de développement durable régional, comme espace permettant d'ouvrir les expériences territoriales sur leur extérieur.

B. Un renouveau de l'action politique ?

B. 1. Vers le passage à un "référentiel écologique" ?

L'adoption du développement durable comme nouvel objectif de l'action publique participe à la transformation des modalités de conception des politiques publiques. Il permet des opportunités pour mettre en œuvre la transversalité et ouvrir un espace de débat au sein des institutions régionales. Cependant, il ne paraît guère en mesure de modifier les macro-objectifs de développement ni les horizons temporels dans lesquels les décisions sont prises.

Dans la pratique, il n'y a guère de répercussions directement observables des débats idéologiques animant la problématique du développement durable. Par exemple, si nombreux sont les "théoriciens" qui militent pour une différenciation entre le concept de *développement*, multidimensionnel et plus qualitatif, et celui de *croissance*, unidimensionnelle et strictement quantitative (des auteurs comme Passet et Daly par exemple, *cf. Chapitre 1*), cette question n'apparaît pas débattue au niveau régional (comme aux niveaux national et européen) ou les deux termes sont le plus souvent utilisés indistinctement. De la même manière, les débats autour de la finitude des ressources et du degré de substituabilité entre capital artificiel et capital naturel ne se retrouvent pas dans les réflexions "sur le terrain".

Les recherches sur les politiques publiques menées entre autres par Pierre Muller arrivaient à mettre en lumière que le Plan était dans les années soixante-dix, le lieu privilégié du "référentiel modernisateur", pour ensuite céder sa place dans les années quatre-vingt au "référentiel de marché" (Muller, 1995). Il n'est pas si simple en étudiant une période restreinte de la planification de mettre en évidence le passage vers un autre référentiel de type écologique. Tout d'abord du fait du "bruit de fond" considérable qui accompagne tout processus de cette envergure et de l'extrême difficulté à faire la part entre les oscillations du court terme et les logiques qui se déploient à plus long terme. Ensuite, parce que le domaine de l'environnement reste plus complexe, les groupes de référence sont plus difficilement identifiables. Dans un contexte "d'hyperchoix", c'est à dire de choix entre des contraintes non seulement multiples mais relevant d'univers de sens incompatibles, il semble difficile d'observer un découplage entre productivisme et développement économique. Il n'apparaît en tout cas aucune forme d'abandon du principe de la croissance économique, que ce soit au niveau européen, national ou régional. Et le PIB par habitant demeure le critère principal de mesure et de comparaison du niveau de développement d'un territoire (comme pour l'attribution des Fonds structurels au titre de l'objectif 1).

B. 2. Un renouvellement des valeurs et des modèles culturels vers plus de responsabilités

L'urgence et la multiplicité des crises environnementales (dérèglements climatiques, pollutions, perte de biodiversité, surconsommation et raréfaction des ressources naturelles notamment non-renouvelables, crises sanitaires…) impliquent de modifier immédiatement les comportements de tous. Si nous sommes devenus « *maîtres et possesseurs de la nature* », à nous de nous en montrer dorénavant responsables.

La gravité et l'irréversibilité de la crise écologique planétaire liée à la situation de "sur-régime" des économies avancées (l'humanité vit déjà au-dessus des capacités de renouvellement et d'absorption des écosystèmes planétaires[1]) entraîne l'absolue nécessité pour les systèmes humains de décroître leurs ponctions sur le capital naturel (consommation de matières premières et d'énergie) ainsi que leurs rejets. C'est aussi le sens des déclarations gouvernementales qui fixent comme objectif pour la lutte contre l'effet de serre de réduire par quatre les émissions nationales de gaz à effet de serre d'ici 2050[2].

Il faut "*reconsidérer la richesse*", pour reprendre le titre du rapport remis par Patrick Viveret au *Secrétariat à l'Economie solidaire* naissant (Viveret, 2001) et sortir de

[1] Ce "sur-régime" est démontré notamment par des méthodes d'analyse telles que celle de l'empreinte écologique, qui calcule la pression de chaque système humain en la rapportant à son équivalence en surface productive nécessaire à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption des pollutions et des déchets émis. L'empreinte écologique de l'humanité est alors l'estimation de la superficie terrestre et marine biologiquement productive nécessaire pour répondre à l'ensemble de ses besoins. Les calculs permettent ainsi de montrer que l'humanité utilisait 70% de la biosphère en 1961 et qu'elle utilise maintenant (1999) 120% et dépasse ainsi de 20 % les capacités biologiques de la Terre (Wackernagel *et al.* 1999, Wackernagel 2002, WWF-PNUE 2002).

[2] Cf. www.effet-de-serre.gouv.fr/fr/etudes/facteur4.pdf

l'économie de prédation (des hommes, des ressources, des espaces…) pour aller vers une économie de création.

Initier des dynamiques de développement durable nécessiterait donc avant tout un changement culturel : changer de valeurs éthiques, de pratiques, de modes de raisonnement…. Celui-ci passe par un questionnement de l'idée de progrès. Vers où voulons nous aller ? Nous nous comportons actuellement comme si nous étions la dernière génération d'hommes à occuper cette Terre : « après nous, le déluge » semble être la devise adoptée. Nous devons impérativement changer de valeurs et (re)devenir responsables et solidaires du vivant comme du futur.

Il s'agit sûrement alors de « *décoloniser nos imaginaires* » pour reprendre l'expression de Serge Latouche, et « *décarboniser notre économie* » : déconstruire l'imaginaire collectif bâti sur l'assimilation du mieux être au plus avoir, plus vite, plus loin et sortir du productivisme[1]…

Il faut donc adopter des *principes de gestion prudente* des ressources naturelles et des *modes de développement économes* en énergie et en ressources. Il sera indéniablement question de sobriété : nous devons "*faire mieux avec moins*" (par exemple en produisant des biens plus durables). En terme spatial, cela peut passer par une *relocalisation de l'économie*, qui favoriserait la proximité[2] et la qualité tout en maintenant la diversité. Celle-ci peut par exemple être grandement facilitée par une taxe sur les énergies non-renouvelables (taxe sur le carbone) et une facturation des transports à leurs prix de revient réel en internalisant leurs coûts externes (pour la route : accident, encombrement, pollutions urbaines, effet de serre, marée noire…), bien qu'on ne puisse pas évaluer les coûts de nombreux aspects (comme le coût à venir que constituera pour les générations futures le manque de pétrole, par exemple).

L'exemple du « tout auto » est frappant à cet égard. S'il est avéré que l'usage croissant de la route pour les personnes comme pour les marchandises représente une véritable nuisance sociale (insécurité pour les autres modes, particulièrement en ville ; taux d'accidents mortels ou graves incomparables avec les autres modes ; ségrégation des captifs des transports collectifs ; isolement des voyageurs et stress ; etc.) et une absurdité écologique et économique (pollutions ; épuisement des ressources pétrolières ; rendement énergétique extrêmement faible ; coût social très élevé ; etc.) ; il est tout aussi frappant de voir les difficultés quasi-insurmontables auxquels se heurtent les volontés de réorientations des niveaux européen et national jusqu'au niveau du quartier et de l'individu. Il y a là une irrationalité et une irresponsabilité qui renvoie encore à un nécessaire changement progressif de culture autour de nos pratiques de mobilité[3]. Et dans le cadre de politiques sectorielles comme les transports, la problématique du développement durable ne semble pas encore suffisamment puissante pour réorienter fortement les investissements vers les infrastructures ferroviaires et fluviales[4].

[1] Cf. notamment JUAN S. (2002), La société inhumaine. Mal-vivre dans le bien-être, L'Harmattan, Paris

[2] Les biens de consommation cumulent en moyenne 5000 kilomètres de transport. La thèse de Stéphanie Böge effectuée au Wuppertal Institut établissait qu'un pot de yaourt aux fraises de 125 g vendu à Stuggart en 1992 avait parcouru 9115 km si l'on cumule le parcours du lait, des fraises, de l'aluminium pour l'étiquette, la distance à la distribution, etc. (Cf. BÖGE S. (1995), « *The Well-Travelled Yogurt Pot: Lessons for New Freight Transport Policies and Regional Production* », pp.7-11 *in* World Transport Policy & Practice, vol. 1, n°1)

[3] « *L'alternative radicale aux transports, ce ne sont pas des transports moins polluants, moins producteurs de gaz à effet de serre, moins bruyants et plus rapides ; c'est une réduction drastique de leur emprise sur notre vie quotidienne.* » DUPUY J.-P. (2002), Pour un catastrophisme éclairé, Seuil, Paris

[4] Alors que 75 % des échanges se font à l'intérieur d'une même région économique, le Livre Blanc européen des

Il faut réfléchir aux manières de produire mieux et à proximité du lieu de consommation, selon les besoins, sans tomber dans le protectionnisme ou l'autarcie. Entre délocalisation et relocalisation des économies, l'écart idéologique ressemble à un fossé et la conciliation des deux positions pourrait bien relever de la quadrature du cercle.

Une voie médiane est cependant ouverte dans ce sens par Lester R. Brown et sa proposition d'*éco-économie*[1], basée sur les innovations technologiques et la stabilisation de la population : investir dans les technologies écologiques, sortir du pétrole et construire l'économie du solaire et des énergies renouvelables, développer une nouvelle économie des matériaux, passer à une agriculture raisonnée et à une alimentation plus équilibrée, repenser l'urbanisme, protéger les forêts…

Il s'agit bien de réinterroger l'idée de richesse et celle de l'intérêt général en se positionnant sur des perspectives à moyen et long terme. Les passages vers des pratiques plus responsables[2] de la part des collectivités territoriales nécessitent bien sûr des surcoûts, mais ceux-ci sont très relatifs, face aux économies réalisées à moyen terme et aux gains directs et indirects que les collectivités peuvent retirer de tels investissements. C'est cette idée qu'exprimait Marie-Christine Blandin à l'issue de son expérience à la tête de la Région Nord-Pas-de-Calais : « *Si nos investissements prennent en compte les coûts futurs de fonctionnement, si on étend cette réflexion aux coûts induits de pollution, de santé, de cohésion sociale, alors les choix sont radicalement éclairés autrement : les transports en commun, l'agriculture biologique, la construction haute qualité environnementale, la performance énergétique deviennent des modèles de rentabilité, renvoyant le chauffage électrique, le transport routier transcontinental et certaines filières de l'agroalimentaire et leur mode de distribution aux archaïsmes préjurassiques.* » (Blandin, 1999 : 86-87)

Le développement de filières d'agriculture biologique de proximité par la mise en place de repas "bio" dans les restaurants publics (collectivités locales, administration, hôpitaux, établissements d'enseignement, etc.) est un bon exemple d'une mesure permettant de "*faire mieux avec moins*". Les surcoûts de telles initiatives sont largement couverts par les gains de toutes sortes (moins de transports, plus d'emploi locaux, moindre pénibilité pour le personnel, meilleure qualité diététique et alimentaire, préservation des milieux…). Pour ce faire, les difficultés sont sûrement moins d'ordre économique que pratique et intellectuel. Pratique et organisationnel tout d'abord, puisque ces choix obligent à bousculer les mentalités, changer les habitudes et sortir de la passivité pour innover. Intellectuel ensuite parce qu'une certaine frilosité empêche souvent de penser autrement.

Pour que le développement durable ne reste pas un vœu pieu, il doit être associé à la réactualisation de la notion d'*intérêt général*, particulièrement autour de l'idée de gestion

transports prévoit ainsi un doublement du trafic routier d'ici 2010 (Livre Blanc européen des transports, 2001).

[1] BROWN R. L. (2003), Eco-économie, Seuil, Paris, 438 p.

[2] Par exemple : tri, intégration de critères sociaux dans les cahiers des charges, soutien aux filières de production agricole de qualité, fourniture des cantines publiques par l'agriculture biologique, construction et rénovation des bâtiments en HQE, soutien aux mobilités douces, aux transports collectifs et aux motorisations alternatives pour les flottes de véhicules des institutions publiques, etc.

responsable de *biens communs* de l'humanité. Dans ce sens, le développement durable régional peut être avancé comme un projet de co-développement avec les autres territoires planétaires s'articulant autour :

- de la relocalisation des activités ;
- du passage vers une société énergétiquement plus sobre et plus efficiente ;
- d'un renouveau démocratique, en terme d'investissement comme en terme de responsabilité ;
- d'une mise en acte exemplaire des nécessaires avancées par les institutions publiques, à la fois motrices et pilotes des dynamiques territoriales.

CONCLUSION GENERALE

Cette thèse a exploré les formes régionales de ce que pouvait être "l'aménagement durable", c'est à dire l'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable, tel qu'appelé par les textes législatifs récents concernant l'aménagement.

Ce faisant, nous posions l'hypothèse que la diffusion de la problématique du développement durable dans l'action publique, et plus précisément, son adoption en tant qu'objectif majeur pour les politiques d'aménagement, modifiaient les "manières de faire" l'aménagement du territoire, c'est à dire les politiques, les pratiques et les discours qui lui sont liés.

Nous avons cherché à vérifier cette hypothèse au niveau régional, en recherchant à identifier les traductions concrètes et opérationnelles du développement durable qui pouvaient émerger à travers les politiques d'aménagement régional. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur l'analyse des Contrats de Plan Etat-Régions (CPER), qui sont apparus comme un instrument emblématique et incontournable de l'aménagement régional désormais nécessairement construit à plusieurs. Par leurs importances et leurs imbrications, nous avons également associé à notre analyse les programme régionaux au titre des Fonds structurels européens.

Pour aborder ce vaste champ ouvert que représentent les CPER et les DOCUP, nous nous sommes largement appuyés sur l'analyse des dispositifs et des pratiques d'évaluation, comme révélateurs des objectifs des politiques étudiées et comme catalyseur des changements institutionnels en cours au sein de l'action publique territoriale. L'évaluation permet en effet de révéler certains objectifs des politiques publiques. Elle marque et illustre les évolutions qui se déroulent en arrière plan dans les scènes techniques. C'est alors un cadre d'observation des changements de contenu des politiques, de valeurs et de pratiques.

Ce faisant, cette thèse visait également à mieux connaître le fonctionnement de l'aménagement régional "à plusieurs" dans le cadre des CPER et à élucider les formes des dispositifs d'évaluation et leurs fonctions dans le processus de contractualisation de la planification.

L'intégration du développement durable dans la planification régionale contractualisée

Si la problématique du développement durable semble peu stabilisée et guère précisée par les niveaux supra-régionaux (Etat et Europe) et donc relativement "ouverte" pour des appropriations régionales variées, il apparaît après observation que les formes et les modalités de la planification régionale contractualisée réduisent très fortement les

possibilités de déclinaison régionale spécifique du développement durable : le contrat et le partenariat généralisés, la négociation institutionnelle mise en avant au détriment d'une négociation politique qui reste toujours difficilement saisissable, les enjeux financiers de ces politiques qui sont avant tout des enveloppes budgétaires, la lourdeur et l'inertie qui s'en suivent, sont autant de caractéristiques fondamentales de l'exercice de contractualisation de la planification qui limitent très largement les possibilités de déclinaison régionale du développement durable dans ces programmes. Les CPER, "*tous pareils, tous différents*", ont finalement des marges d'innovation réduites.

La négociation contractuelle évacue l'expression de divergences politiques et ne laisse pas de place au conflit, ce qui réduit considérablement la teneur des débats. Exercice de programmation budgétaire davantage qu'exercice de projection stratégique du territoire à moyen terme, la planification contractualisée, déconnectée de toute planification nationale (SSC en cours de constitution au moment de la signature des contrats) mais aussi sans l'appui d'une planification régionale qui tarde (*idem* pour les SRADT), se retrouve sans réelle orientation stratégique. Prospective, bilan et programmation sont alors fondus dans une certaine urgence.

Dans ce cadre, l'objectif de développement durable, s'il souligne les nouvelles priorités de l'aménagement (réorientation plus qualitative, attention environnementale accrue, meilleure concertation, nécessaire évaluation, inscription dans la durée…), ne vient pas modifier profondément la nature de l'exercice de contractualisation, qui demeure en très large part sur le modèle de la reconduction des mesures précédentes actualisées en fonction de différentes orientations sectorielles actuelles (intermodalité, agriculture plus qualitative; société numérique, etc.).

Au final, beaucoup reste à faire dans le domaine d'une planification régionale plus "durable". L'analyse de l'intégration du développement durable dans les CPER et les DOCUP amène à identifier plusieurs types de modifications.

- Sa compréhension au sein des programmes reste très étroitement associée aux domaines de l'*environnemen*t, aussi bien dans des dimensions "*réparatrices*" ("survivre ensemble", arrêter le non-durable…) que dans ses dimensions *innovantes* (valorisation, qualité et excellence environnementale, innovation technologique, etc.). L'environnement obtient ainsi une place reconnue dans les CPER en tant que *secteur à part entière* et sa conception dualisée recoupe une certaine ligne de partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Si l'environnement "local" bénéficie donc d'une intégration importante, l'environnement "global" reste pas ou peu intégré aux stratégies régionales.
- Si le développement durable est un "*grand principe*" largement invoqué en amont de la construction à proprement parler des programmes, il en ressort au final décliné dans des "*petites mesures*" et des secteurs "en émergence" (équité homme-femme, coopération décentralisée, économie solidaire…).
- Par rapport aux grands secteurs d'intervention de l'action publique (transport,

agriculture, éducation, santé, défense, emploi et insertion…), le développement durable ne semble pas en mesure de bouleverser la donne mais accompagne certaines *modification "à la marge"*. Son influence est variable et dépend :

- Du degré d'ouverture, de la perméabilité des grands secteurs ministériels dont l'intérêt vis-à-vis de la problématique du développement durable peut osciller entre "réel intérêt" (Equipement), "indifférence" (Education nationale) et "intégration contrainte" (Agriculture).
- De la volonté des acteurs territoriaux et des enjeux que ces domaines représentent localement en termes électoraux aux yeux des élus régionaux, qui sont aussi souvent des élus locaux (exemple des refus de la part des assemblées régionales de diminuer la part routière des CPER).

➢ Enfin, l'intégration du développement durable dans le processus de planification régionale s'accompagne de *modifications au niveau de l'ingénierie territoriale*, rassemblées notamment autour des démarches d'évaluation. Dans ces scènes, peuvent apparaître des formes d'innovations institutionnelles (critères d'écoconditionnalité par exemple) au gré des "*fenêtres d'opportunités*" qui peuvent s'ouvrir dans le déroulement de la procédure. La diffusion de la problématique du développement durable au sein du *Système d'Aménagement Régional* permet notamment :

- des coopérations institutionnelles inédites (comme par exemple la programmation expérimentale des Fonds structurels dans une optique de développement durable en Midi-Pyrénées réunissant l'ARPE, des représentants de l'Etat -sous-préfecture- et des élus -programme D2MIP-).
- de légitimer des démarches pilotes et de généraliser des expérimentations fructueuses (comme la démarche HQE en Nord-Pas-de-Calais).

Le développement durable peut apparaître comme un "*activateur*" de la coopération intra- et inter-institutionnelle, notamment par le biais de la mise en œuvre et de l'animation de dispositifs partenariaux d'évaluation. Le rôle des *agents de médiation* (acteurs relais et structures ponts) dans ces coopérations doit être souligné.

L'adoption du développement durable comme nouvel objectif de la politique d'aménagement participe à la transformation des "manières de faire" de l'aménagement. Cet objectif permet des modifications au niveau de l'ingénierie accompagnant le processus de contractualisation et semble porteur d'opportunités pour mettre en œuvre la transversalité et ouvrir des espaces de débat au sein des institutions régionales.

Par contre, il ne paraît guère en mesure de modifier les macro-objectifs de développement. L'intégration du développement durable dans les CPER et les DOCUP reste donc restreinte et dans une conception très environnementale. Elle ne renouvelle pas les horizons temporels et spatiaux dans lesquels les décisions sont prises. Et elle ne permet pas une ouverture significative en direction des populations concernées.

Un aperçu plus large des dynamiques régionales de développement durable

A partir de ces résultats, il nous est apparu nécessaire de sortir du cadre des contrats de Plan pour ouvrir notre analyse et observer plus largement la nature des dynamiques régionales de développement durable. Ce faisant, nous quittions une approche de type "*top-down*" (observer la traduction d'un objectif national dans les politiques régionales) au profit d'une démarche davantage "*bottom-up*" (partir de l'activité telle qu'elle se présente en région). Cette ouverture s'est réalisée à trois échelles :

- Au niveau régional tout d'abord, il nous a fallu quitter les "lunettes CPER" là où l'analyse de la planification régionale contractualisée ne révélait pas d'activité particulière en matière d'intégration du développement durable (comme pour la région Midi-Pyrénées). Cette lecture plus large des dynamiques régionales de développement durable dans nos deux régions d'étude nous a permis d'établir des *modèles différenciés d'inscription du développement durable au sein des Systèmes d'Aménagement Régionaux*.

- Ensuite, nous nous sommes attachés à regarder plus globalement quelle était la situation en matière d'activités en faveur du développement durable au niveau des régions françaises, afin de sortir de la dualité de notre analyse comparative. Ceci nous a permis de caractériser grossièrement le niveau d'avancement des Régions françaises. Celui-ci apparaît très variable et les activités sont diversifiées : généralement, les initiatives régionales sont naissantes et expérimentales.

- Enfin, grâce à la participation à un projet de recherche sur le développement régional durable en Europe, nous avons pu bénéficier des connaissances des situations régionales à un niveau européen, intégrant les pays nouvellement accédants. Là aussi, une grande variété de situations est apparue, d'autant plus diversifiée qu'il existe une multiplicité de formes d'organisation territoriale entre pays membres qui débouche sur des configurations régionales très variées. Malgré cela, plusieurs traits communs apparaissent :
    - la "*conception écologique*" du développement durable,
    - la nécessité de *collaborer* entre acteurs régionaux et de s'organiser entre régions au niveau interrégional,
    - le rôle des "*agents de médiation*" dans la mise en œuvre effective de la coopération intra- et inter-institutionnelle : *acteurs relais* (experts, consultants…) et *structures-pon*t (du type ARPE ou CERDD) remplissent en effet des fonctions cruciales d'animation, de partage et d'harmonisation des expériences d'intégration du développement durable (entre les différents services, entre les différentes institutions, entre les différentes régions ou encore avec les collectivités sub-régionales).
    - l'influence et le rôle de *l'Europe* dans la constitution et la structuration des initiatives régionales en matière de développement durable,

- la nécessité d'appuyer les compréhensions régionales de la durabilité sur des éléments forts de *l'identité régionale*,
- l'importance des démarches d'évaluation en tant que vecteurs des transformations organisationnelles et des innovations institutionnelles,

Au final, ces recherches confirment la nature multiple et dynamique de la problématique du développement durable. A l'analyse, il n'y a pas un développement régional durable, mais plutôt autant qu'il y a de régions serait-on tenté de dire. Et comme c'est un processus évolutif plus qu'un état définitif, chaque situation régionale est amenée à se modifier au gré des nouveaux enjeux qui se posent aux territoires.

Du développement régional durable au développement durable régional

En s'appuyant sur nos différents résultats, nous pouvons dresser un tableau :

- de ce à quoi ressemble actuellement le développement régional teinté de durabilité (*développement régional durable*) dans la pratique,
- et de ce à quoi il pourrait ressembler dans l'optique d'une interprétation régionale du développement durable (*développement durable régional*) prenant acte des modifications conceptuelles profondes qu'implique une intégration poussée de cette problématique dans l'aménagement régional.

Les formes observées du développement régional durable

Actuellement, en retraçant les grandes tendances observées au cours de nos recherches, le développement régional placé sous le signe de la durabilité rassemble :

- Au niveau du contenu des politiques, des *mesures environnementales* liées à une conception majoritairement écologique de la durabilité. Il apporte également un gain de légitimité à des *secteurs encore embryonnaires* (coopération décentralisée, économie solidaire…) et des *normes émergentes* (équité homme-femme).

  Le développement régional, dans sa version "durable", rassemble également toutes les *déclinaisons sectorielles* du développement durable, souvent considérées comme des "annexes" de l'activité principale de chaque secteur. Il comprend ainsi l'agriculture "durable" ou raisonnée, le tourisme "vert", la mobilité douce ou "durable" et l'intermodalité en ce qui concerne les transports, le management environnemental et l'éco-efficacité pour le monde de l'entreprise, les technologies de l'environnement et les emplois "verts", l'éducation à l'environnement, les programmes de recherche inscrits dans ces thématiques…

- Au niveau des processus de conception des politiques territoriales, le développement régional durable amène des *innovations institutionnelles* qui sont autant de leviers de changements internes par la sensibilisation et l'endo-formation du personnel politico-administratif : démarches d'évaluation, éco-conditionnalité, développement de méthode de diagnostic territorial environnemental et

énergétique ou plus largement au regard du développement durable, calcul de l'empreinte écologique des territoires, démarche Haute Qualité Environnementale, Systèmes de Management Environnemental, Agendas 21 Locaux et Régionaux, réseau d'excellence…

- Au niveau des discours sur le développement des territoires, la problématique du développement durable semble bien en mesure de fonctionner comme une "*illusion motrice*", pour reprendre les mots d'Edwin Zaccaï ou encore comme un "*mythe mobilisateur*" tel qu'évoqué par Daniel Béhar et Philipe Estèbe. En modifiant certaines perspectives et certaines valeurs fondamentales avec lesquelles le développement des territoires est le plus souvent représenté, cette problématique peut permettre *une relecture des dynamiques régionales par les acteurs eux-mêmes* et déboucher sur de nouvelles perceptions des atouts, des handicaps et des enjeux du territoire. Aux conditions d'être approprié et partagé et de s'appuyer sur des éléments socioculturels qui font la spécificité du territoire, la problématique du développement durable peut fournir des *perceptions partagées et renouvelées de l'avenir régional* et ainsi constituer un *principe fédérateur* et *moteur*.

Mais la problématique du développement durable ne semble ni assez forte ni suffisamment structurée pour être en mesure d'élargir réellement les *horizons spatiaux*, *temporels* et *sociaux* dans lesquels sont pensées les politiques régionales. Les *articulations local/global* et *court terme/long terme*, qui sont bien deux dimensions essentielles pour toutes démarches territoriales de développement durable, demeurent toujours aussi problématiques dans les pratiques régionales observées. Et la *participation effective des populations* reste très largement à mettre en œuvre.

La dimension temporelle, au cœur de la problématique de développement durable, rend caduque le mode d'élaboration et de mise en œuvre des instruments d'action publique d'aujourd'hui. Les modes actuels d'action publique ont en effet des capacités très limitées à intégrer les conséquences à moyen et long terme des comportements socio-économiques d'aujourd'hui : les difficultés relatives à l'élaboration et la mise en œuvre de la lutte pour réduire l'effet de serre en constituent un exemple.

Les expériences étudiées montrent également une très faible ouverture sur l'extérieur, des territoires voisins jusqu'à leur "reste du monde". Le fonctionnement d'interfaces régionales assurant une cohérence externe (avec les régions et collectivités voisines) n'est encore guère effectif. Le souci de cohésion et de complémentarité entre les actions et les stratégies de développement durable entre les différents niveaux n'apparaît pas clairement. Et plus fondamentalement, il y a une absence d'ouverture des processus aux territoires extérieurs (pas de responsabilité vis-à-vis du reste du monde, notamment les pays du "Sud") et aux acteurs sous-représentés (générations futures, êtres vivants non-humains…).

Enfin, concernant ce que l'on nomme fréquemment le quatrième pilier du développement durable, c'est à dire la gouvernance et la participation des citoyens, nos analyses indiquent très peu d'expériences effectives d'associations des populations régionales aux choix de développement régional. La participation du public demeure dans le cadre de nos

recherches inexistante, au mieux limitée à de l'information et dans de très rares cas à une consultation sous formes de questionnaires ou de forums réels ou virtuels. Concernant la planification et l'aménagement régional, il n'y a pas réellement de traduction concrètes des discours sur la participation et la citoyenneté.

L'aménagement du territoire dans l'optique d'un développement durable régional

Le projet de l'aménagement du territoire (assurer une répartition équilibrée des hommes et des activités sur le territoire national) ne semble plus réellement en mesure de se maintenir. Outre le règne du projet territorial généralisé, il est bien difficile de cerner une ambition collective pour le territoire national, et on voit mal sur qui elle reposerait, l'Etat opérant une forme certaine de retrait dans ce domaine. L'aménagement du territoire doit alors sans doute devoir s'attacher à résoudre la confrontation entre solidarité territoriale et compétitivité territoriale, du moins à permettre des voies d'expression de compromis explicité entre ces deux objectifs fondamentaux de l'aménagement du territoire qui demeurent pensés séparément.

La problématique du développement durable vient en effet comme une opportunité qui doit être bien comprise : elle permet, tout en s'appuyant sur les idées du développement local tel qu'elles ont pu déjà largement influencer l'aménagement, de passer à un référentiel écologique pour l'action sur le territoire, où la précaution, la prudence, la sobriété énergétique, la responsabilité mais aussi l'écoute, la proximité, l'exemplarité, l'initiative et l'expérimentation doivent avoir toute leur place. Par cette évolution, l'aménagement peut retrouver un autre objectif que la simple animation disparate des territoires pour au contraire redonner du sens aux actions locales en les inscrivant à l'échelle planétaire. En réussissant à articuler le local et le global par des actions concrètes, il peut enfin permettre aux citoyens de se resituer et de trouver leurs places comme habitant de la planète dans une mondialisation présentée fréquemment comme vecteur d'uniformisation et soi-disant porteuse de conflits de civilisations.

Pour l'avenir, il est possible d'identifier plusieurs enjeux fondamentaux qui se posent à l'aménagement du territoire dans la perspective d'un développement durable régional, au-delà des facteurs de réussite que nous avons pu identifier précédemment. Trois directions peuvent être ouvertes.

- Il faut nécessairement ***renforcer*** le territoire, c'est à dire à la fois :
  - ***réaffirmer*** la primauté des territoires vécus en tant qu'organisation socio-économique de l'espace face à une certaine culture du "*hors-sol*" où l'espace n'est pensé que comme un support neutre recueillant temporairement des activités en attente d'une prochaine délocalisation. Cette option nécessite de reconnaître que ce qui fait la richesse des territoires ne réside pas seulement dans ses capacités productives, mais aussi dans ses savoirs-faire, ses réseaux d'organisation sociale, ses dotations en patrimoine naturelle et culturelle, etc. Elle doit s'appuyer sur ce qui constitue l'identité des territoires et ses spécificités doivent être reconnues comme autant de richesses et d'atouts.

- ***recoller*** le territoire, que les analyses en termes d'aménagement présentent depuis plusieurs années comme fragmenté, organisé selon de multiples lignes de rupture (entre le "modèle français" et l'Europe, entre Paris et sa province, entre les grandes villes et leurs périphéries, entre l'urbain qui se généraliserait et le rural qui ne serait plus que "profond", entre les "espaces qui gagnent" et les "espaces qui perdent", etc.). Dans le même temps, les figures de la "multi-appartenance" et des "itinéraires éclatés" ont, elles aussi, la cote. De sorte que cette multi-fragmentation des territoires, si elle n'est pas entièrement à réfuter, n'est sûrement qu'un reflet accentué d'une réalité moins tranchée.

Dès lors, dans une perspective de développement durable, l'aménagement du territoire doit s'attacher à définir les modalités d'expression d'un *compromis explicité entre solidarité et compétitivité territoriale*, plutôt que de les juxtaposer et de les adosser. Ces deux objectifs sont fondamentaux dans toutes les politiques d'aménagement et ils sont donc toujours amenés à cohabiter sans que leur articulation soit clarifiée. Il est alors sûrement moins question de choisir l'un ou l'autre que de poser d'une manière centrale la nécessité de l'éclaircissement des conditions de leurs articulations. Plutôt que de n'y voir qu'un paradoxe, le projet d'aménagement du territoire doit s'atteler à placer comme objectif central de toutes ses politiques la nécessité de déterminer la nature de l'arrangement suivi entre ces deux objectifs. L'aménagement doit alors permettre les conditions de l'expression de tels compromis. Il n'est sans doute pas question d'un compromis monolithique pour tout le territoire national, mais pour toutes les orientations fondamentales en matière d'aménagement, la nature de ce compromis, c'est à dire le degré de solidarité territoriale et le degré de compétitivité territoriale choisis ainsi que les conditions et les moyens de leur garantie simultanée, doivent être débattus et explicités. Pour ces choix cruciaux qu'il semble désormais indispensable d'affirmer au grand jour, chacun a sa place : l'Etat, en tant que garant des grands équilibres, les collectivités territoriales, en tant que principales actrices des territoires, et la population, en tant que première concernée par ces choix. Penser l'articulation entre solidarité et compétitivité des territoires est bien le premier défi pour l'aménagement, afin de "*mieux vivre ensemble*".

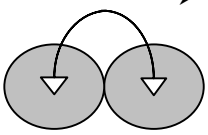
- Le second défi de l'aménagement régional, dans une perspective du développement durable, consiste à ***ouvrir*** le territoire régional sur son extérieur, à élargir la vision de l'espace régional à ses multiples interactions avec son "reste du monde". Si une des révolutions conceptuelles que souligne le développement durable est bien la perspective d'un monde fini et limité et de ce fait, notre appartenance commune au *Vaisseau-Terre*, à la *Terre-Patrie*, alors il convient de laisser une place à tous les territoires. C'est sûrement ici une condition minimale pour "*survivre ensemble*".

Cette vision nécessite notamment pour les territoires en "sur-régime" écologique, par leurs consommations de ressources naturelles et/ou leurs rejets polluants, de réduire leur "empreinte" sur le monde à la taille de leur espace physique, afin de ne

pas "écraser" d'autres territoires. Cette mise en adéquation entre territoires consommés et territoires physiques n'est pas à concevoir comme une régression brutale mais bien au contraire comme une amélioration qualitative du territoire apte à assurer sa pérennité comme celles de ses voisins. Celle-ci ne doit pas non plus forcément être conçue à l'échelle régionale (ce qui semble *a priori* impossible pour des régions très densément peuplées, très fortement urbanisées et concentrant une très grande part d'activités comme l'Île-de-France par exemple) et peut être opérée à l'échelle interrégionale, nationale ou européenne.

Cet objectif de *cohésion extra-territoriale*, de prise en compte de l'extérieur (les territoires voisins et, de proche en proche, le "reste du monde") apparaît bien indispensable mais les modalités semblent difficiles à inventer dans le contexte de la rationalité économique dominante (logique de court terme, privatisation des profits et collectivisation des pertes, etc.), ce que Edgar Morin appelle la "*fausse rationalité*" ou encore la "r*ationalité technobureaucratique*", c'est à dire la "*rationalisation abstraite et unidimensionnelle*". Il s'agit bien ici d'internaliser nos coûts externes, ce qui n'est pas une idée neuve mais ce qui reste une idée à mettre en œuvre dans la pratique.

Dans ce sens, il y a un réel *manque d'outils de mesure* pour l'aménagement permettant d'appréhender les relations avec l'extérieur (en termes d'impacts, de dépendances, de vulnérabilités…). Il y a là un champ de recherches à investir afin de développer des modèles conceptuels permettant de penser les territoires ouverts et leurs interdépendances.



- Enfin, il faut nécessairement que les Régions s'entendent entre elles, en premier lieu avec leurs Régions voisines. Intervient ici la figure de l'interterritorial. Il faut ***interrelier les territoires***. Les initiatives en vue de fédérer les Régions entre elles restent pour l'instant embryonnaires, bien que l'Europe investisse de plus en plus cette question (avec les programmes INTERREG notamment). L'interrégional doit se renforcer, et plutôt que de s'appuyer sur des initiatives nationales ou européennes pour organiser ce rassemblement, c'est avant tout aux Régions elles-mêmes d'initier ce mouvement. Elles doivent nécessairement s'associer pour peser davantage au niveau national et européen et ainsi s'affirmer et jouer pleinement leur rôle.

Le développement durable régional, la communauté planétaire et la citoyenneté terrienne

A écouter de nombreux discours sur le développement durable, il conviendrait de choisir entre des positions extrêmes par leur optimisme naïf ou par leur sombre pessimisme. Le développement durable est-il à enterrer définitivement comme un concept des plus néfastes ou constitue-t-il un levier de changement à saisir sans plus attendre ?

Il ne faut sans doute pas jeter l'idée avec l'effet de mode, les excès et les travestissements qui l'accompagnent inévitablement. Mais pour que l'idée vive et qu'elle ne mène pas seulement "à tout changer pour ne rien changer", il faut sans doute adopter une lecture

désillusionnée, sans pour autant sombrer dans le scepticisme absolu. Pour cela, il faut nécessairement associer le développement durable à une réelle exigence apte à participer à l'émergence et l'affirmation d'une conscience planétaire pour l'humanité.

Le projet de développement durable semble devoir osciller perpétuellement entre survie et utopie : à *minima*, il s'agirait de préserver les conditions de reproductibilité de l'humanité, et donc de la biosphère ; à *maxima*, il conviendrait de tendre vers des avenirs souhaitables et désirés, où les richesses seraient équitablement partagées, où tout le monde pourrait jouir à égalité des biens communs de l'Humanité et où les conflits seraient absents. Pour exister comme levier de changement, le développement durable ne doit se limiter ni à la seule survie ni, au contraire, n'exister que comme utopie. Il ne peut se maintenir comme force motrice que dans la tension et le débat.

Nous serons toujours ethno- et anthropo-centrés. La question est alors sûrement moins d'arbitrer entre des positions écocentrées ou anthropocentrées, que de savoir si nous pouvons l'être moins, voire mieux, c'est à dire pas *contre* l'extérieur, les autres cultures (ce à quoi renvoie la thèse du « *choc des civilisations* »[1]), le futur et ce qui n'est pas humain, mais bien plutôt *avec*. En bref, permettre qu'émerge une *conscience planétaire*… ou selon les mots d'Edgar Morin : « *accomplir l'Humanité comme communauté planétaire* » et fournir les conditions, notamment en terme d'éducation, pour que se réalise « *la citoyenneté terrienne* » (Morin, 1999).

Pour mener à bien un tel projet, le développement durable ne nécessite pas *plus* de connaissances mais une *autre nature* de connaissances. Il convient d'intégrer la complexité et d'élaborer de nouvelles modalités de gestion publique fondée sur la *gestion de l'incertitude*. Il est nécessaire d'inventer les modalités de gestion des capitaux communs de l'humanité. Et la gestion de la prévention des dégradations potentiellement irréversibles des milieux naturels nécessite une ouverture aux sciences humaines et sociales.

Comme l'a écrit Edgar Morin : « *(…) il y a inadéquation de plus en plus ample, profonde et grave entre, d'une part, nos savoirs disjoints, morcelés, compartimentés et, d'autre part, des réalités ou problèmes de plus en plus polydisciplinaires, transversaux, multidimensionnels, transnationaux, globaux, planétaires. (…) L'intelligence parcellaire, compartimentée, mécaniste, disjonctive, réductionniste, brise le complexe du monde en fragments disjoints, fractionne les problèmes, sépare ce qui est relié, unidimensionnalise le multidimensionnel. (...) Aussi, plus les problèmes deviennent multidimensionnels, plus il y a incapacité à penser leur multidimensionnalité ; plus progresse la crise, plus progresse l'incapacité*

[1] La thèse du "*choc de civilisations*" évoque une vision censée éclairer le monde d'aujourd'hui et les conflits de demain. Nous serions confrontés à une nouvelle structure organisationnelle de la planète. Structure qui ne serait plus idéologique, politique ou économique, mais culturelle et "*civilisationnelle*". Les conflits à venir serait donc "*inter-civilisationnels*". La religion symboliserait les systèmes de valeurs des civilisations et la ligne de rupture passerait entre « *l'Occident et le reste (...). Le monde n'est pas un. Les civilisations unissent et divisent l'humanité… Le sang et la foi : voilà ce à quoi les gens s'identifient, ce pour quoi ils combattent et ils meurent.* » (Cf. HUNTINGTON P. S. (1997), Le choc des civilisations, éd. Odile Jacob, Paris (1ère éd. américaine 1993)) Cette thèse et la vision du monde qu'elle implique a été vivement critiquée (Cf. par exemple VICTOR J.-C. (2002), Il n'y a pas de choc des civilisations, Lepac/Arte, qui affirme notamment que cette thèse « *(...) sert plus les intérêts de la politique extérieure américaine qu'une analyse fine et diversifiée de la configuration géopolitique d'aujourd'hui.* »)

à penser la crise ; plus les problèmes deviennent planétaires, plus ils deviennent impensés. Incapable d'envisager le contexte et le complexe planétaire, l'intelligence aveugle rend inconscient et irresponsable. » (Morin, 1999)

Politiquement, la problématique du développement durable peut être source d'une double légitimité pour les élus s'en saisissant :

- Elle apporte une certaine légitimité pour regarder et interroger sous un jour nouveau l'ensemble des pratiques des collectivités territoriales (urbanisme, consommation, mobilité, risque etc.).
- Elle peut également être source de légitimité aux yeux des citoyens, dans un climat de désintérêt par rapport à la politique "traditionnelle" et d'une "crise de confiance" vis-à-vis du personnel politique.

Le développement durable, à condition qu'il modifie réellement les pratiques, peut alors apporter un capital de légitimité et renouveler l'image de l'action publique dans un cadre plus ouvert et plus responsable.

La place et le rôle de l'environnement dans le développement durable régional

Nos recherches nous renseignent également sur la place et le rôle de l'environnement dans le développement durable régional. L'environnement reste perçu comme l'élément largement dominant dans la mise en œuvre régionale du développement durable, le secteur social arrivant loin derrière.

En ce qui concerne le souci d'articulation et de croisement des différentes dimensions (par opposition à la simple juxtaposition d'action dans chacun des domaines), l'analyse des programmes de planification régionale en France indique que c'est l'intégration environnement-économie qui semble la plus avancée, avec des progressions notables dans les emplois verts, l'efficacité énergétique, l'éco-management, le développement des éco-industries et des technologies de traitement de la pollution. Mais l'intégration souhaitée entre les différentes dimensions du développement durable s'avère par contre beaucoup plus difficile en ce qui concerne l'articulation avec les dimensions sociales. A cela, deux raisons au moins peuvent être dégagées. D'une part, l'environnement possède un avantage « à la naissance » dans la problématique du développement durable, qui s'est largement structurée autour de préoccupations écologiques ; et inversement, le domaine de l'action sociale s'est largement développé indépendamment du développement durable. D'autre part, si les Régions ont une compétence directe en matière de développement économique et si elles investissent systématiquement le secteur de l'environnement, l'action sociale en tant que telle ne constitue pas une compétence régionale claire et ne s'articule qu'indirectement à ses compétences principales, par le biais des politiques de formation et d'insertion notamment. L'action sociale régionale en tire de fait un déficit structurel. Pourtant, l'articulation des dimensions sociales et environnementales, notamment autour d'enjeux tels que la coopération décentralisée ou la réduction des inégalités écologiques, constitue un des principaux enjeux à relever par les démarches territoriales de développement durable.

Le développement durable accompagne et soutient la reconnaissance généralisée de l'environnement comme un secteur de préoccupations égales aux "autres" préoccupations plus classiques, d'ordres économiques et sociales. Il permet une meilleure visibilité et une meilleure intégration des enjeux environnementaux dans les autres politiques.

Cette représentation dominante de l'environnement au sein des enjeux du développement durable correspond d'une part à un réel retard et un réel besoin d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans toutes les politiques, et d'autre part, à la compréhension la plus explicite, la plus aisée de la problématique du développement durable. Si le développement durable ne doit pas être réduit à l'environnement, il faut également veiller à ce que la relation de réciprocité étroite entretenue entre environnement et développement durable ne risque pas d'occulter, par engloutissement, certains problèmes environnementaux. La diffusion du développement durable n'est une réelle avancée qu'à la condition d'entraîner effectivement plus et mieux d'environnement dans l'ensemble des politiques.

Les limites de cette recherche

Par la nature même des activités régionales en faveur du développement durable, largement différente dans les deux Régions étudiées, en terme d'ancienneté, d'intensité, d'investissement et de soutien politique, d'intégration directe aux activités de planification… l'hypothèse d'appropriation selon des contextes socioculturels contrastés n'a pu être que partiellement vérifiée. Le caractère limité de l'échantillon ne comprenant que deux régions participe aussi à ce résultat.

On constate cependant que les discours régionaux sur le développement durable ne reposent pas sur le même argumentaire, en fonction des "dotations" régionales :

- En Nord-Pas-de-Calais, l'idée associée au développement durable est bien de tirer les leçons d'un passé non-durable pour inventer dès maintenant un autre mode de développement plus intelligent.
- En Midi-Pyrénées, l'idée principale liée à la durabilité est plutôt de préserver et maintenir le niveau de qualité (environnementale, agricole, gastronomique, culturelle…) des territoires afin de développer un capital attractif et récréatif.

De la même manière, les modalités d'appropriation (techniques *vs* politiques) comme celles d'inscription régionale du développement durable (au cœur du Conseil régional *vs* autour) sont très variables.

Au départ de cette recherche, nous avons commencé avec un *corpus* réduit : en 1999, peu de collectivités régionales semblaient réellement engagées dans des démarches de développement durable. Au final, il y a une certaine incomparabilité des situations régionales (car elles ne bénéficient pas des mêmes motivations ni de la même ampleur). En ce qui concerne particulièrement l'expérience régionale du Nord-Pas-de-Calais, il est difficile dans ce contexte de déterminer si ce n'est qu'un cas isolé ou si, au contraire, "c'est l'arbre qui cache la forêt". Est-ce le premier signal précurseur d'un mouvement plus vaste appelé à se développer ou, au contraire, n'est-ce qu'une adaptation locale particulière

produite par la conjonction de différents éléments socio-historiques et politiques ?

Les temporalités de l'exercice de thèse impliquent une certaine inertie. Elles évitent de porter un regard trop instantané et obligent à approfondir la vision des phénomènes étudiés. Malgré cela, il y a une difficulté à travailler sur des phénomènes en émergence. Entre le début et la fin de cette thèse, plusieurs éléments généraux de contexte ont considérablement variés : protocole de Kyoto, Johannesburg, OGM, crises sanitaires, reconnaissance du changement climatique, diffusion du développement durable auprès du grand public qui est par-là même devenu un élément de communication des entreprises, etc. Il est toujours difficile de distinguer ce qui reste et marque l'évolution des choses de ce qui ne fait que passer. Il est ainsi encore très difficile de parler d'un changement de référentiel vers un référentiel écologique.

Perspectives et prolongements

Si le développement durable a l'ambition d'être un nouveau principe pour l'action, il convient d'interroger l'opérationnalité de cette problématique dans les pratiques territoriales.

Une des grandes questions qui se pose à l'action de chaque collectivité territoriale est bien de savoir comment exercer pleinement, avec des compétences limitées, sa responsabilité et intervenir sur des problématiques plus larges que son territoire. Cette perspective semble riche et doit être développée. Un projet de recherche auquel nous participons, intitulé "*Gestion territoriale du changement climatique : une approche par les politiques régionales*", doit débuter fin 2004 dans le cadre du programme de recherche "*Gestion et Impacts du Changement Climatique*" (GICC-2)[1]. Le projet propose d'observer la manière dont le changement climatique est traduit en objet de politique publique territoriale (selon quelles modalités est-il introduit dans la scène régionale et intégré aux politiques), notamment autour de la question principale de savoir de quelles manières le niveau régional peut effectivement participer à la minimisation d'impacts globaux. Quelles sont les possibilités et les formes pour des politiques locales d'intervenir sur des phénomènes globaux ? L'action territoriale face aux changements climatiques peut en effet constituer un puissant levier pour articuler local et global. Cette recherche constitue donc une perspective fructueuse de prolongement des travaux engagés dans cette thèse autour de l'introduction de la problématique du développement durable dans l'aménagement régional.

Plusieurs autres perspectives de recherche sont ouvertes par nos travaux et méritent d'être approfondies. Au niveau des processus de décision, si plusieurs travaux ont déjà été menés[2], il convient d'étudier les formes d'une nouvelle gouvernance plus responsable et plus démocratique. Pour cela, les interrogations peuvent porter sur la place et le rôle des

[1] [http://medias.obs-mip.fr/gicc]

[2] On pense notamment ici aux doctorats réalisés sur les questions de la décision en aménagement et de la gestion des conflits d'aménagement par la médiation réalisés au sein du laboratoire Ville Société Territoire de Tours.
LARRIBE S. (1999), Représentations auto-centrées et interactives d'un réseau d'acteurs en aménagement, thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 228 p.
DZIEDZICKI J.-M. (2001), Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?, thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 443 p.

experts, notamment le consultanat, dans l'acculturation et la diffusion de représentations du développement durable. Il est également impératif de mieux comprendre les démarches actuellement menées de participation des habitants au choix d'aménagement pour dégager des voies d'association de la population aux choix de développement[1]. Le rôle de l'évaluation, l'efficacité ainsi que les potentialités de sensibilisation et d'acculturation des différentes méthodes auprès du personnel politico-administratif comme auprès des populations concernées doivent également être approfondis[2].

Ensuite, s'il s'agit d'ouvrir les territoires, il convient de s'interroger sur les modalités concrètes de gestion des interfaces territoriales[3] et sur les formes interterritoriales émergentes[4].

Enfin, plus largement, il apparaît nécessaire d'approfondir les conditions de renouvellement de la notion d'intérêt général, dans la perspective d'une interrogation du temps long et de l'échelle planétaire, c'est à dire interroger les conditions de définition de l'intérêt général dans la perspective d'une gestion patrimoniale des biens communs de l'humanité.

[1] Les thèses, en préparation au sein de notre laboratoire, de Laure Héland sur la participation des habitants à l'échelle du quartier et de Laurence Rocher sur le rôle de la concertation dans la gestion des déchets par l'analyse des CLIS devraient participer à éclaircir ces aspects.

[2] On pense notamment à la thèse en cours d'Aurélien Boutaud au centre SITE de l'Ecole des Mines de Saint Etienne sur les indicateurs de développement durable et les méthodes liées au calcul de l'empreinte écologique des territoires.

[3] La thèse d'Issa Sangaré a abordé ces questions à l'échelle urbaine dans le domaine de l'assainissement.
SANGARE I. B. (2000), Assainissement urbain, organisation des villes et développement écologique. Vers « l'autonomie durable » ?, Thèse en urbanisme et aménagement de l'espace, Université de Tours, 499 p.

[4] Le travail de thèse en cours au sein de notre laboratoire de Franck-Hugues Despointes sur l'inscription de la Loire en tant que patrimoine mondial de l'UNESCO peut participer à éclaircir les formes et les modalités d'émergence de structures territoriales interrégionales.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Une des origines du développement durable : la naissance des mouvements de conservation de la nature 38
Tableau 2 : Différentes conceptions et préoccupations liées à l'environnement 39
Tableau 3 : La problématique du développement durable bornée par les réponses à une question économique : la possibilité de substitution entre capital technique et capital naturel 48
Tableau 4 : Les cinq dimensions des stratégies d'écodéveloppement 69
Tableau 5 : Aperçu des découpages et des projets de découpage régionaux de la France..... 146
Tableau 6 : Les différentes temporalités des élections et des programmes de planification.. 166
Tableau 7 : Engagements de l'Etat, des Conseils Régionaux et des autres partenaires au fil des générations de CPER 168
Tableau 8 : Priorités et particularités des quatre générations de CPER 169
Tableau 9 : Aperçu des différents enjeux des acteurs au moment de la préparation des CPER 2000-2006 197
Tableau 10 : Quelles interactions développement durable aménagement régional ?.... 208
Tableau 11 : Principaux points d'analyse des dynamiques territoriales de développement durable à partir de l'étude des politiques régionales de planification contractualisée ... 210
Tableau 12 : Les deux dimensions analysées du développement régional 220
Tableau 13 : Le découpage du cadre général d'analyse de la planification régionale..... 222
Tableau 14 : Quelles interactions développement durable aménagement régional ?. 222
Tableau 15 : Les différentes étapes de l'analyse de l'intégration du développement durable dans la planification régionale contractualisée 225
Tableau 16 : Ce que disent les textes officiels… LE CADRE JURIDIQUE POUR LES FONDS STRUTURELS EUROPEEN 229
Tableau 17 : Ce que disent les textes officiels… LE CADRE JURIDIQUE POUR LES CPER 233
Tableau 18 : Les champs de l'évaluation selon la circulaire du 11 mai 1999 236
Tableau 19 : Comparaison des temporalités des deux procédures de planification programmative : CPER et DOCUP 239
Tableau 20 : La planification « collaborative », déroulement des différents exercices de planification programmative (CPER & FS) et indicative (SSC & SRADT) 242
Tableau 21 : Chronologie de la répartition des crédits de l'Etat, une annonce en plusieurs temps 244
Tableau 22 : Récapitulatif des différentes enveloppes budgétaires de l'Etat consacrées ou associées à la négociation des contrats de Plan 2000-2006 245
Tableau 23 : La hiérarchisation des objectifs des DOCUP et des CPER des 22 Régions métropolitaines selon leur dépense par habitant 258
Tableau 24 : Les différentes stratégies de co-financement à l'œuvre 261
Tableau 25 : Contribution des différents partenaires au secteur de l'Equipement pour les CPER 2000-2006 267
Tableau 26 : Contribution des différents partenaires au secteur de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (et de l'enseignement scolaire) pour les CPER 2000-2006 267

Tableau 27 : Contribution des différents partenaires au secteur de l'Environnement pour les CPER 2000-2006 269
Tableau 28 : Contributions des différents partenaires au secteur de la Culture pour les CPER 2000-2006 269
Tableau 29 : Contributions des différents partenaires aux secteurs de la Santé et des Affaires sociales et de l'Industrie pour les CPER 2000-2006 270
Tableau 30 : Contribution des différents partenaires aux « nouveaux » secteurs des CPER 2000-2006 270
Tableau 31 :Aperçu de la situation nationale : éléments relatifs à l'avancement des procédures d'évaluation environnementale dans le cadre des CPER de 1998 à 2002 281
Tableau 32 : Evaluations programmées dans le cadre des CPER 2000-2006 se rattachant à l'environnement ou au développement durable 287
Tableau 33 : Principales caractéristiques des deux régions étudiées 299
Tableau 34 : Analyse chronologique des montants consacrés aux quatre générations de CPER (1984-2006) pour les régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais 300
Tableau 35 : Comparaison des montants des CPER et des DOCUP (2000-2006) par rapport aux totaux nationaux 301
Tableau 36 : Populations éligibles aux programmes régionaux européens Comparaison entre les périodes 1994-1999 et 2000-2006 302
Tableau 37 : La reconstitution a posteriori du processus de planification contractualisée en trois périodes 307
Tableau 38. Les "forces en présence" lors de la contractualisation en Nord-Pas-de-Calais : une lecture à partir du développement durable et de l'environnement 317
Tableau 39 : Les ressources mobilisées par les acteurs au cours du processus 322
Tableau 40 : Les ressources mobilisées par les acteurs autour du développement durable ... 322
Tableau 41 : Comparaison des CPER et DOCUP des Régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais 351
Tableau 42 : Montants consacrés à l'environnement dans le CPER Midi-Pyrénées 358
Tableau 43 : Comparaison des montants consacrés aux transports inscrits dans les Contrats de Plan 1994-1998 & 2000-2006 en Nord-Pas-de-Calais 359
Tableau 44 : Total des investissements routiers inscrits au CPER 2000-2006 Nord-Pas-de-Calais 360
Tableau 45 : Récapitulatif des montants consacrés aux transports - CPER 2000-2006 Midi-Pyrénées 361
Tableau 46 : Essai de caractérisation des déclinaisons de la durabilité à partir des stratégies régionales 367
Tableau 47 : Les 30 critères de la grille d'analyse de la cohérence des politiques régionales avec le développement durable - Conseil régional Nord-Pas-de-Calais - 375
Tableau 48 : Correspondance entre les différents niveaux d'action 380
Tableau 49 : Les 12 principes du développement durable issus du programme PACTE 386
Tableau 50 : Comparaison des démarches d'évaluation au regard du développement durable 391
Tableau 51 : Analyse comparative des modalités d'intégration régionale du développement durable 406
Tableau 52 : Analyse comparative des modalités d'intégration régionale du développement durable 407
Tableau 53 : Quelques exemples de dynamiques régionales 424
Tableau 54 : Les différentes formes d'inscription des dynamiques régionales de développement durable 427
Tableau 55 : Différents types d'organisation interrégionale 446

Tableau 56 : 3 niveaux d'objectifs possibles pour les politiques d'environnement (Plan National pour l'Environnement, 1991) 481

Liste des figures

Figure 1: Deux représentations "statiques" du développement durable 58
Figure 2 : Une représentation "dynamique" du développement durable 59
Figure 3: Un essai de hiérarchisation des représentations : la place de l'environnement 59
Figure 4 : Grille d'analyse spatio-temporelle pour l'évaluation des effets et des conséquences des pratiques agricoles 124
Figure 5 : Les CPER 2000-2006 : un système de poupées gigognes 190
Figure 6 : La région, pivot des politiques de planification 191
Figure 7: Le Système d'Aménagement Régional en place pour les CPER 2000-2006 Un réseau d'acteurs potentiels de l'aménagement régional à plusieurs 195
Figure 8 : Les passerelles entre les procédures européennes et nationales 196
Figure 9 : Le partage des compétences dans l'exercice d'élaboration des CPER et des DOCUP 253
Figure 10 : Répartition régionale des crédits Etat et des crédits Régions des CPER 2000-2006 264
Figure 11 : Classement des régions françaises métropolitaines selon les montants de leurs programmes (CPER & DOCUP) par rapport aux moyennes nationales 264
Figure 12 Les différents échelons impliqués dans le processus de contractualisation (CPER & FS) 303
Figure 13 : Reconstitution chronologique du processus de conception des programmes de développement régional (CPER & DOCUP) en Nord-Pas-de-Calais (fin 1998 – début 2001) 308
Figure 14 : Reconstitution du processus de conception des programmes de développement régional (CPER & DOCUP) en Nord-Pas-de-Calais (fin 1998 – début 2001) 311
Figure 15 : Les blocages dans l'élaboration du DOCUP Objectif 1 en Nord-Pas-de-Calais . 314
Figure 16 : Aperçu des différentes ressources des politiques publiques 354
Figure 17 : Comparaison des montants totaux (en %) par secteurs des CPER en Nord-Pas-de-Calais pour les périodes 1994-1998 et 2000-2006 354
Figure 18 : Historique et genèse du développement durable en Nord-Pas-de-Calais Evénements, acteurs et partenariats 397
Figure 19 : Historique et genèse du développement durable en Midi-Pyrénées Evénements, acteurs et partenariats 398
Figure 20 : Deux modèles d'inscription du développement régional durable au sein du Système d'Aménagement Régional 403
Figure 21 : Les défis de l'intégration dans les politiques de développement régional Extrait de Regionet - National Report for the UK 435
Figure 26 : Les priorités de la nouvelle cohésion 455
Figure 23 : Le développement durable dans le cadre de l'aménagement du territoire « à plusieurs » L'importance des acteurs médiateurs pour décloisonner et coordonner l'action régionale 455
Figure 24 : Les acteurs "faibles" et les acteurs "forts" du développement durable 475
Figure 25 : UN MODELE DE MISE EN ŒUVRE DU DEVELOPPEMENT DURABLE A L'ECHELLE REGIONALE 480

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais

Mme Catherine. BOUSSEAU, CR, chargée de l'évaluation des politiques régionales, Direction de la Planification et de l'Evaluation (D.P.E.), novembre 2000

M. Jean François CARON, conseiller régional Vert, Vice Président du Conseil Régional chargé de l'aménagement et du développement durable, mai 2001

M. Pascal DELAFOSSE, CR, responsable de l'évaluation des politiques régionales, Direction de la Planification et de l'Evaluation (D.P.E.), novembre 2000

Mme Xuan Thao DO KHAC, CR, chef de projet développement durable, Direction de la Planification et de l'Evaluation (D.P.E.), février 2001

Mme Elisabeth ETASSE, CR, chargée de l'évaluation des politiques régionales au regard du développement durable, D.P.E., juin 2001

Mme Nathalie HOLEC & Mme Sylvie DEPRAETERE, CR, Mission développement durable, Direction de la Planification et de l'Evaluation (D.P.E.), janvier 2004

M. Florent LAMIOT, CR, Direction de l'Environnement, l'Energie et les Déchets (D.E.E.D.), décembre 2001

Services de l'Etat Nord-Pas-de-Calais

Mme Barbara BOUR-DESPREZ, SGAR, chargée de l'évaluation du CPER, novembre 2000

M. Frédéric BEZET, DIREN, ancien responsable de l'évaluation environnementale des programmes européens, novembre 2000

M. Jean-François BLOC, SGAR, chargée de mission CPER, novembre 2000

M. Bernard BRILLET, DIREN, Directeur Régionale de l'Environnement, mai 2001

M. Franck ROGOVITZ, DIREN, responsable de l'évaluation environnementale des programmes européens, novembre 2000

M. Catherine THOMAS, DIREN, chargé des Profils Environnementaux Régionaux, novembre 2000

M. Alain VENINEAUX, SGAR, directeur de la cellule Europe, février 2001

Autres acteurs en Nord-Pas-de-Calais

M. Corinne BLANCHET, consultante, Blanchet Conseils, août 2003

M. Emmanuel CAU, rédacteur au Centre Ressources du Développement Durable (CERDD), mai 2001

Mme Hélène COMBES, consultante, Extra-Muros, décembre 2001

Mme Odile HEDDEBAUT, Institut National de Recherche et d'Etude sur les Transports et la sécurité (INRETS), Centre de Lille-Villeneuve d'Ascq, février 2001

M. Bruno VILLALBA, maître de conférences à la faculté de droit en sciences politiques à Lille, spécialiste du mouvement écologiste français, mai 2001

M. Bertrand ZUINDEAU, faculté en Sciences Economiques et Sociales, IFRESI, Université des Sciences et Technologies de Lille, février 2001

Conseil régional Midi-Pyrénées

Mme Dominique RONDI, CR, service Energie Environnement, mai 2002

M. Alain BENETEAU, conseiller régional PS en charge du CPER et du DOCUP, mai 2002

Mme Marie-Françoise MENDEZ, conseillère régionale Verte, Vice Présidente de la Commission Environnement et développement durable, en charge du pilotage de la HQE, mai 2002

Mme Rosalia RIGAUD, CR, Directrice du Plan et de l'Evaluation, mai 2002

Agence Régionale pour l'Environnement de Midi-Pyrénées

Mme Monique DEJEAN-SERVIERES, ARPE, suivi programme PACTE et D2MIP, mai 2002

Mme Martine MATHOREL, ARPE, suivi programme D2MIP et Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées, mai 2002

Services de l'Etat Midi-Pyrénées

M. Pierre-Yves AMALRIC, SGAR, suivi D2MIP, mai 2002

Mme Michèle ROCHETEAU, SGAR, Chargée de l'évaluation du CPER, mai 2002

Autres acteurs en Midi-Pyrénées

M. Ruggero SCHLEICHER-TAPPESER, consultant, EURES Institut de Recherches régionales en Europe, avril 2002 et juin 2003

M. Denis SALLES, Université de Toulouse le Mirail, Centre d'études et de recherche « Techniques Organisations, Pouvoirs » CERTOP, mai 2002

Autres acteurs

M. Georges GUIGNABEL, chargée de l'évaluation environnementale des Plans et Programmes au ministère de l'environnement

M. Kenty RICHARDSON, Centre for the Enterprises and the Environment (CEMA), octobre 2003

M. Keith CLEMENT, NORDREGIO, Nordic Center for Spatial Development, septembre 2002 et juin 2003

M. Michel LEROND, consultant, Lerond Conseils, juin 2002

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE **2**

TABLE DES SIGLES ET DES ABREVIATIONS **8**

PREAMBULE **10**

INTRODUCTION GENERALE **12**

Objectif et démarche générale de la thèse 12
Problématique 13
Une double demande pratique et théorique 16
Contexte de la thèse 18
Structure de la thèse 19

PREMIERE PARTIE - AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE - QUELLES PERSPECTIVES REGIONALES ? **22**

Introduction 22

CHAPITRE 1 - AMENAGEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE : ENTRE MENAGEMENT ET MANAGEMENT DES TERRITOIRES **26**

Section I. La problématique du développement durable : genèse et cadres intellectuels. 29

A) La rupture des relations homme-nature et l'apparition du paradigme écologique 29
A. 1. La rupture dans l'histoire des relations homme-nature 30
A. 2. La rupture des relations homme-terre 32
A. 3. Le nouveau paradigme écologique 33
B) Genèse de la problématique du développement durable : les différentes filiations intellectuelles 34
B. 1. Les ancêtres : la symbiose des sociétés primitives avec leurs milieux 35
B. 2. Les prédécesseurs : le rendement soutenu de la sylviculture, la gestion du patrimoine en boni patres familias… 36
B. 3. Le mouvement naturaliste, entre conservationnisme et utilitarisme 37
B. 4. L'héritage humaniste 39
B. 5. La naissance du développement 40
B. 6. La prise de conscience écologiste : nous sommes tous à bord du « vaisseau spatial Terre » 41
B. 7. L'environnement, nouvelle limite de la science économique : l'apport des économistes orthodoxes et hétérodoxes à la problématique du développement durable 43
Conclusion… Une problématique contemporaine rassemblant plusieurs aspirations modernes 49
C) Les représentations et les tensions au sein et à l'extérieur de la problématique : un consensus multiforme abritant des conflits de définition sous-jacents 50
C. 1. De l'utilité de délimiter une aire de débat : le développement durable, un terrain déjà bien jalonné 51
C. 2. Les articulations antagonistes 52
C. 3. Les essais d'articulation complémentaire : entre durabilité pure et durabilité élargie ou comment survivre et mieux vivre ensemble 53
C. 4. Les différentes positions à l'intérieur de la problématique. La place de la croissance : croissance et développement, deux mots pour une même idée ? 55
C. 5. Les différentes positions à l'intérieur de la problématique. La place de l'environnement : dans l'économie ou englobe l'économie ? 57
C. 6. Les différentes positions à l'extérieur de la problématique : des critiques plus fondamentales du développement 60
Pour conclure…Le développement durable entre optimisme, opportunisme, scepticisme, rejet et critique 64
Conclusion de la section I : l'intérêt de la déclinaison territoriale 66

Section II. Les supports politiques et juridiques : l'institutionnalisation du développement durable ***67***
A) L'histoire du consensus international autour du développement durable 67
A. 1. 1972 : Stockholm ou la nécessité de traiter simultanément les problèmes d'environnement et de développement 68
A. 2. 1972-1983 : la maturation sémantique du développement durable 71
A. 3. 1983-1992 : L'avènement du développement durable, le rapport Brundtland et le sommet de la Terre à Rio officialisent un nouveau discours 72
1983-1987 : La CMED et le « rapport Brundtland » *73*
1987-1992 : La création d'un espace de consensus grâce à une définition vague et malléable du développement durable *74*
1992 : Le sommet de la Terre à Rio couronne le succès du développement durable *76*
A. 4. 1992-2002 : Les suites de Rio, une adoption généralisée du terme mais un effacement au second plan des principes d'action qu'il sous-tend 79
A. 5. 2002 : le Sommet Mondial pour le Développement Durable (SMDD) à Johannesburg 80
En conclusion… Les difficultés à passer de l'émergence d'un discours institutionnel international conciliant environnement et développement à la pratique d'une gouvernance mondiale 81
B) L'inscription du développement durable dans le cadre français : intégration politico-administrative, traduction juridique et représentations sociales 82
B. 1. L'inscription politico-administrative du développement durable en Europe et en France 82
L'Europe et le développement durable *: une intégration par les textes, via les Fonds Structurels et par le soutien à la recherche et aux villes* *82*
L'inscription politico-adminsitrative de ***l'environnement en France*** *: un secteur ballotté toujours en déficit de légitimité* *84*
B. 2. Le développement durable dans le droit interne français : un impératif plus politique et incitatif que contraignant et normatif 89
Une diffusion ininterrompue dans les textes de lois mais une absence de sens juridique *90*
L'inscription juridique du développement durable remplit des fonctions politiques de substitution et de légitimation *92*
B. 3. La perception de l'environnement dans l'opinion française et la reconnaissance socio-politique du développement durable 94
La perception de l'environnement dans l'opinion française *94*
La reconnaissance de l'environnement et l'appropriation du développement durable par les différents partis politiques français à l'occasion des élections présidentielles de 2002 ..... *97*
Les parlementaires et l'environnement *98*
En conclusion… Une institutionnalisation tardive, une absence de portée juridique, et un enjeu politique non prioritaire 101
Conclusion de la section II : Sans portée normative, le développement durable constitue une opportunité au dialogue et l'ouverture d'un espace de débat inédit entre développement et environnement 102

Section III. La déclinaison territoriale d'une problématique globale : principaux enjeux, limites et règles opératoires ***104***
A) Limites et intérêts de l'approche territoriale : des collectivités à l'épreuve de la transversalité et de la complexité d'une action publique soutenable 105
A. 1. Les limites structurelles 106
A. 2. Les arguments en faveur d'une approche territoriale du développement durable 107
A. 3. L'intérêt particulier du niveau régional 108
B) Principales tensions révélées par l'approche locale 110
B. 1. Illustrations des tensions liées à la déclinaison territoriale du développement durable 110
B. 2. Pas d'effet mécanique sur les territoires mais la possibilité d'"activer" les débats : le développement durable, un "accoucheur de consensus" ? 111
B. 3. Une accessibilité restreinte à la régulation d'enjeux nationaux ou planétaires 114
B. 4. La question de l'équité interterritoriale prise en étau entre compétition et coopération 116
C) Principales règles et caractéristiques des stratégies territoriales de développement durable 119
C. 1. Des recommandations générales pour tout processus de développement durable 120
C. 2. L'apport des théories de développement endogène 122
C. 3. Le dédoublement de l'espace d'analyse en un espace interne et un espace externe 124
C. 4. Le changement de contenu suivant les échelles 126
C.5. Les enseignements issus des travaux de recherche 127

Conclusion du chapitre 1 : quelle posture de recherche adopter face au développement durable ? ***132***
Une problématique hybride à la fois scientifique et politique : un discours à incarner plus qu'une solution "clé en main" 132
La pertinence d'une recherche en aménagement sur le développement durable 133

Notre approche du développement durable en tant qu'objet de recherche : un nouveau principe organisateur de l'aménagement 136

CHAPITRE 2 - AMENAGEMENT ET REGION : DU CENTRALISME AU CONTRAT 140

En guise d'introduction… quelques précisions sur la région : une notion floue, une idée moderne, une réalité récente 141
La région : un concept multidisciplinaire et polysémique 141
Région, système régional et territoire régional : rapides définitions 141
Région et décentralisation : des idées politiques transversales 142

Section I. Planification et aménagement régional 143
A) La naissance administrative des régions : une vocation avant tout économique 143
B) La planification "à la française" : une politique centralisée s'appuyant sur la régionalisation de l'action (1950-1971) 144
B. 1. Les premières tentatives de régionalisation du Plan et la naissance des régions de programmes 145
B. 2. Les vingt-et-une Circonscriptions d'Action Régionale : un découpage administratif 147
B. 3. La création de la Datar et la nécessité d'espaces intermédiaires pour relayer les politiques nationales d'aménagement 148
B. 4. L'apparition de l'environnement et son intégration à la planification nationale 149
C) La région à mi-chemin entre organisation administrative et collectivité territoriale (1972-1982) 150
D) La Région autonome, un laboratoire des nouvelles pratiques territoriales de l'action publique 152
D. 1. La Région compétente et légitime pour la planification et l'aménagement de son territoire 153
D. 2. Les autres acteurs de l'aménagement régional après la décentralisation : l'Etat, l'Europe et les Départements 154
La déconcentration accompagne la décentralisation 154
L'affirmation de l'Europe dans les politiques régionales d'aménagement 155
La co-existence ambiguë entre Départements et Régions 155
D. 3. La nouvelle donne de l'action territoriale en France 156
D. 4. Les réformes successives de l'organisation territoriale et des politiques d'aménagement : le développement durable, nouveau principe organisateur de l'aménagement des territoires ? 157
D. 5. La place des Régions dans l'optique d'une poursuite de la décentralisation… 159
Conclusion de la section I. Le Système d'Aménagement Régional, capable d'une mise en acte du développement durable ? 160

Section II. Les Contrats de Plan, une forme emblématique de l'aménagement à plusieurs, un cadre d'action pour le Système d'Aménagement Régional 162
A) Aperçu des trois premières générations de contrat de Plan Etat-Région, entre innovation et inertie ... 163
A. 1. Présentation et définition des Contrats de Plan entre l'Etat et les Régions (CPER) 163
A. 2. La persistance et l'autonomisation des CPER 164
A. 3. Les temporalités propres de la planification régionale contractualisée 165
A. 4. La difficile lisibilité des CPER : opacité naturelle ou carence en matière de suivi ? 166
A. 5. Les CPER 1984-1988 : un exercice d'apprentissage centré sur les priorités de l'Etat 168
A. 6. Les CPER 1989-1993 : une faible déconcentration de la procédure et l'intégration de politiques territoriales 170
A. 7. Les CPER 1994-1998-1999 : l'imbrication des contrats 170
Les CPER entre souhait de planifier et nécessité de contractualiser 172
B) Contractualisation et évaluation, des nouvelles formes de l'action publique accompagnant la planification décentralisée 174
B. 1. L'hybridation de la loi et du contrat 175
B. 2. Le contrat paré de toutes les vertus ? 176
B. 3. La contractualisation s'accompagne de la mise en scène et de la personnalisation de la négociation 177
B. 4. La contractualisation "à la française" : un mode original de régulation des rapports entre les collectivités territoriales 180
B. 5. La difficile qualification juridique du lien constitué par les contrats 180
B. 6. L'évaluation, un outil opératoire pour le pilotage des politiques contractuelles ? 182
B. 7. L'intérêt de l'étude des systèmes d'évaluation au regard de l'environnement et du développement durable 183
Les CPER, des politiques d'organisation 185
Conclusion de la section II. l'intérêt des CPER pour étudier la mise en acte du développement durable . 186

Section III. Le Système d'Aménagement Régional pour la quatrième génération de CPER..... 187
A) Le renouveau de la planification sous le signe du développement durable et la réforme des contrats de Plan pour la période 2000-2006..... 187
A. 1. La réforme des contrats de Plan 20000-2006 vers plus de transparence et plus de responsabilités en région : « Plus de Région et mieux d'Etat » 187
A. 2. La quatrième génération de CPER… Vers la généralisation de la contractualisation comme modalité privilégiée des relations entre les différents échelons politico-administratif 189
A. 3. Le rôle d'interface du niveau régional 191
B) Le Système d'Aménagement Régional (SAR)..... 192
B. 1. La région en tant que système complexe et ouvert..... 193
B. 2. Le SAR : un réseau d'acteurs "potentiels" de l'aménagement "à plusieurs" à confronter aux pratiques régionales 194
La région déconcentrée, porteuse des capacités d'évolution et d'innovation de l'Etat..... 195
L'Europe, nouveau partenaire incontournable des politiques régionales d'aménagement ? 195
La reconnaissance progressive de nouveaux cocontractants : les Départements et les autres collectivités infrarégionales 196

Conclusion du chapitre 2 : De l'intérêt d'étudier les Contrats de Plan Etat-Région..... 198
La région, un cadre pertinent d'analyse des politiques d'aménagement du territoire..... 198
Les CPER, "révélateurs" du contenu et des pratiques de l'aménagement "à plusieurs" 199
Une période de forte activité politico-administrative au niveau régional..... 199
Les CPER : procédures contractuelles multi-niveaux..... 200
La planification régionale sous le signe du "développement durable" 201

Conclusion de la première partie : Hypothèses et critères d'analyse..... 203
La problématique : la rencontre du développement durable et du territoire à travers le processus de planification régionale 204
La thèse suivie et les hypothèses 206
Proposition d'une grille de lecture pour l'analyse de l'intégration du développement durable dans la planification régionale contractualisée 209

DEUXIEME PARTIE - LA TRADUCTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE PAR L'AMENAGEMENT REGIONAL 212

Notre approche en termes de politiques publiques : une combinaison de différents types d'analyse basée sur l'étude de la contractualisation et de l'évaluation, "révélateurs" des pratiques de l'aménagement régional à plusieurs..... 214
Processus de décision et jeu d'acteurs 215
Système d'Aménagement Régional, contractualisation et évaluation 217
L'analyse empirique et les choix méthodologiques 218
L'objet : la planification régionale contractualisée 219
Une analyse à deux niveaux, politique et technique..... 219
Le découpage de l'analyse en deux temps : le processus et le contenu..... 220
Le découpage du cadre général d'analyse et la correspondance avec les hypothèses suivies 221
Les choix méthodologiques : la comparaison des situations régionales et l'éclairage selon une approche multi-échelle 223
Les outils : analyse documentaires et entretiens semi-directifs..... 224
La collecte de données documentaires..... 224
La conduite d'entretiens selon une trame semi-directive..... 224
L'analyse statistique du discours..... 225
Les différentes étapes de l'analyse suivie 225

CHAPITRE 3 - ANALYSE NATIONALE DES CPER ET DES DOCUP POUR LA PERIODE 2000-2006 226

SECTION I. Analyse nationale du processus de planification 227
A. L'analyse du cadre juridique et procédural..... 228
A. 1. Les injonctions européennes : ce que disent les textes officiels…..... 228
A. 2. Les injonctions nationales : ce que disent les textes officiels… 232

Synthèse des injonctions juridiques et procédurales : développement durable, évaluation, coordination et concertation ... 237
B. L'analyse du temps : analyse comparative des calendriers ... 237
B. 1. Le calendrier des CPER : un retard chronique, un engagement budgétaire freiné ... 240
B. 2. Le calendrier des Fonds structurels : un exercice descendant précisément encadré ... 240
B. 3. Les calendriers des CPER et des DOCUP dans le cadre général de la planification : une inversion systématique entre prescription et programmation ? ... 241
Un moment privilégié d'analyse du Système d'Aménagement Régional ... 242
C. Le déroulement effectif de la préparation et de la négociation des contrats de Plan du côté de l'Etat . 243
C. 1. Une distribution éclatée des crédits de l'Etat ... 243
C. 2. La place laissée à la préparation des stratégies régionales par les services déconcentrés de l'Etat : entre adaptation aux priorités centrales et consultation des priorités locales ... 245
D. Le déroulement effectif de la préparation et de la négociation des CPER du côté des Régions : les reproches et les critiques persistent ... 247
D. 1. Une négociation inégale ... 247
D. 2. Une captation des ressources régionales au profit d'objectifs nationaux ... 247
D. 3. Opacité, rigidité et verticalité ... 248
D. 4. Les risques de détournement et de blocage de la décentralisation par « subsidiarité inversée » et « réticence culturelle » ... 249
D. 5. Des critiques récurrentes mais un engagement obligé des Régions pour agir avec l'Etat ... 249
Conclusion de la section I : le partage des compétences entre les contractants, les règles et les objectifs généraux pour les niveaux supra-régionaux, la déclinaison régionale et les conditions de mise en œuvre pour le niveau régional ... 251

SECTION II. Analyse nationale du contenu de la planification ... 254
A. Les difficultés méthodologiques d'une analyse quantitative comparative des CPER et des DOCUP .. 254
A. 1. Des contrats à géométrie variable, une comparabilité réduite ... 254
A. 2. Un essai de mise en évidence d'une structure commune entre CPER et DOCUP par l'analyse des objectifs partagés ... 257
B. Analyse de la répartition régionale des crédits des programmes ... 259
B. 1. Analyse de la répartition régionale des crédits des CPER ... 260
B. 2. Analyse de la répartition régionale des crédits des programmes européens ... 262
B. 3. Analyse croisée de la répartition régionale des crédits des CPER et des DOCUP ... 263
C. Analyse de la répartition par grands secteurs d'action des crédits des CPER ... 265
C. 1. Les transports : premier poste budgétaire des CPER… ... 266
C. 2. …Devant l'enseignement supérieur et l'agriculture ... 267
C. 3. L'environnement devient un secteur à contractualiser à part entière ... 268
C. 4. Des crédits en forte progression pour la ville, en recul pour l'industrie et la santé ... 269
C. 5. Une contractualisation élargie à de nouveaux domaines ... 270
C. 6. La contribution des Départements aux CPER 2000-2006 : une association ambiguë ... 271
La pratique des contrats de Plan laisse apparaître des partages de compétences suivant les stratégies de financement des acteurs ... 272
Conclusion de la section 2 : Des CPER "tous pareils, tous différents" avec des capacités de réorientation à la marge ... 273

SECTION III. Analyse nationale des dispositifs régionaux d'évaluation et d'évaluation environnementale des CPER et DOCUP ... 274
A. Evaluation et développement durable : quelques précisions préliminaires ... 275
B. Le développement de l'évaluation "en général" des CPER ... 280
C. L'apparition de l'évaluation environnementale dans le suivi des programmes régionaux 1994-1999 : des premiers travaux avant tout méthodologiques ... 282
C. 1. Quelques Régions pilotes ouvrent le champ de l'évaluation environnementale des CPER ... 282
C. 2. Production d'une synthèse méthodologique au niveau central pour servir au nouvel exercice de planification ... 283
D. L'évaluation environnementale de la quatrième génération de CPER ... 284
D. 1. Un calendrier serré, une faible anticipation et des "recyclages administratifs" entre procédures simultanées ... 284
D. 2. Une déconnexion des temps de la décision et de l'évaluation mais des influences indirectes possibles : diffusion, sensibilisation, légitimation ... 285
D. 3. La diffusion de l'évaluation des impacts environnementaux et la généralisation de l'évaluation des politiques environnementales ... 286
Conclusion de la section 3 : la nouveauté et la diversité des systèmes d'évaluation ... 288

Conclusion au chapitre 3 : Analyse nationale de la préparation et du contenu général des CPER et des DOCUP ... 290

La maîtrise des différentes ressources et les formes de la négociation 290
Un monopole du droit et des monopoles relatifs quant à la gestion du temps et de l'information pour les niveaux supérieurs 290
Théâtralité de la négociation, opacité des négociations 291
La mobilisation de ressources financières comme principale modalité de négociation pour les autres partenaires. 292
Les diverses formes pratiques prises par les programmes de planification 293
Des contrats à géométrie variable entre l'Etat, les Régions et les autres collectivités 293
Une procédure unique pour les programmes européens 293
La répartition des crédits par régions et par domaines 293
Des ambiguïtés quant au rééquilibrage… 293
…des réorientations se heurtant parfois à une lourde inertie 294
L'enjeu de l'évaluation 294

CHAPITRE 4 - LA TRADUCTION REGIONALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN NORD-PAS-DE-CALAIS ET MIDI-PYRENEES 296

Le choix des deux Régions : une optique comparative suivant une stratégie de variance maximale entre deux idéaux-types 297
Deux régions bien différentes… 298
Deux régions où la planification régionale est importante 300

SECTION I. Analyse régionale du processus de contractualisation 303
Une acception large du processus de contractualisation 303
L'analyse régionale du processus de contractualisation : quels intérêts pour notre recherche ? 303
Une reconstitution du processus plus poussée en Nord-Pas-de-Calais 304
Un contexte politique particulier en Nord-Pas-de-Calais 305
A) L'analyse de la préparation et de la négociation de l'exercice de planification en Nord-Pas-de-Calais 306
A. 1. L'analyse du déroulement du processus de planification 306
A. 2. Les points saillants du processus de négociation : blocages, ajustements et opportunités d'innovation 312
Le Docup Objectif 1 ouvre la voie des travaux sur la planification régionale 312
… et subit le refus de la Commission 313
Les blocages dans l'élaboration régionale du contrat de Plan 315
A. 3. Les forces en présence lors de la contractualisation : aperçu du jeu d'acteurs 316
A. 4. Les ressources mobilisées au cours du processus en faveur du développement durable : un investissement décroissant 320
B) Aperçu de la préparation du CPER en Midi-Pyrénées : les questions routières occupent le devant de la scène 324
L'inscription interrégionale 326
Le nécessaire rééquilibrage du territoire régional 326
Les questions routières prises dans une alternative sans nuance : le désenclavement routier ou le déclin « durable » 327
Conclusion de la Section I 329
Une lisibilité restreinte, des marges de manœuvres réduites 329
Une procédure moins souple et plus verticale du côté de l'Europe 330
Le développement durable, un principe stratégique mobilisé en amont du processus, et s'effaçant devant les arbitrages politiques 331
Un bon prétexte pour travailler ensemble 332

SECTION II. Analyse régionale du contenu des programmes 334
A) Quelles acceptions régionales du développement durable ? Analyse des contributions préparatoires des Régions et des services régionaux de l'Etat 334
A.1. Analyse des contributions préparatoires en Nord-Pas-de-Calais : le modèle de la "reconversion durable" 335
La stratégie du Conseil Régional : "De la reconquête vers l'excellence" 335
La stratégie de l'Etat en région Nord-Pas de Calais 341
A.2. Analyse des contributions préparatoires en Midi-Pyrénées : un modèle basé sur la qualité des territoires 343
La stratégie du Conseil Régional 343
La stratégie de l'Etat en région Midi-Pyrénées 347
Conclusion de l'analyse des stratégies régionales : Le développement durable, un discours rassembleur, une problématique porteuse de nouvelles visions pour l'avenir régional 350

B) Analyse du contenu de la planification par montants et objectifs prioritaires 351
B. 1. Les principaux objectifs des programmes en Nord-Pas-de-Calais..... 352
B. 2. Les principaux objectifs des programmes en Midi-Pyrénées 354
Conclusion de l'analyse régionale du contenu par montants et objectifs 356
C) Focus sur deux domaines de la planification à « forts enjeux » : l'environnement et les transports 356
C. 1. L'environnement renforcé : plus de poids dans la décision, plus de légitimité et plus de moyens pour ses outils et ses mesures 356
C. 2. Les transports : le développement durable confronté à une hiérarchie de priorités robustes 358
La situation en Nord-Pas-de-Calais : l'achèvement de quelques "maillons manquants" devient le premier poste d'investissement du contrat 359
La situation en Midi-Pyrénées : "L'exception midi-pyrénéenne" en faveur d'un désenclavement routier a été entendue 361
Comparaison des deux régions par rapport à la situation nationale 362
D) L'analyse des discours des acteurs en charge de l'intégration du développement durable dans les programmes de planification 362
Conclusion de la section II 367
Une interactivité entre procédures et entre contractants 367
Analyse des stratégies régionales : différentes compréhensions et différentes formes d'inscription au sein du SAR 367
Un partage des tâches entre survivre ensemble et mieux vivre ensemble, particulièrement au sein des politiques environnementales 368
Les piliers économiques des stratégies régionales de développement durable 368
Un discours en construction, une appropriation exigeante 369
Le recours à l'évaluation comme voie privilégiée de déclinaison opérationnelle 370

SECTION III. Analyse à partir des systèmes d'évaluation 371
A) L'évaluation et le développement durable en Nord-Pas-de-Calais : un « creuset technique » partagé au sein des contrats de Plan propice à une acculturation plus large 372
A. 1. Historique de l'évaluation en Nord-pas-de-Calais 372
A. 2. La préparation de l'évaluation des CPER 2000-2006 du côté de la Région… vers la méta-évaluation ? 374
A. 3. Evaluation et développement durable du côté de l'Etat en région lors de la préparation des DOCUP 377
A. 4. La diffusion et la déclinaison du développement durable au cours du processus de préparation des DOCUP 378
A. 5. Comparaison des structures des programmes et des dispositifs d'évaluation associés 380
L'évaluation au regard du développement durable en Nord-Pas-de-Calais : une expérience originale, une démarche intégrée d'appropriation de la problématique de la durabilité 381
B) L'évaluation et le développement durable en Midi-Pyrénées : la juxtaposition d'expérimentations infra-régionales parallèlement à la planification contractualisée 383
B. 1. Les programmes pilotes européens : une opportunité bien comprise pour asseoir une dynamique de développement régional durable 384
B. 2. Le Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées : de multiples expérimentations locales et un pilotage régional 389
L'évaluation au regard du développement durable en Midi-Pyrénées : une dynamique moins directement portée par le Conseil régional fournit un support méthodologique légitime et adaptable 390
Conclusion de la section III : l'évaluation du développement durable, des outils d'apprentissage pour un processus d'apprentissage 391
Différentes modalités d'institutionnalisation 392
Différentes finalités 392
Les agents de médiation et le recours aux "experts" 392
Sans investissement politique, pas de mesure de la durabilité 393
Un processus intégré, ouvert et soutenu politiquement 393
L'absence de débat public 394

En guise de conclusion au chapitre 4 : un essai d'identification de dynamiques régionales de développement durable 396
A) Un aperçu historique de la constitution de dynamiques régionales de développement durable 396
B) Propositions de modèles d'intégration du développement durable régional 399
B. 1. Essai de caractérisation du développement durable en Nord-Pas-de-Calais 399
B. 2. Essai de caractérisation du développement durable en Midi-Pyrénées 404

Conclusion de la deuxième partie : une vision de l'aménagement régional via l'étude des CPER et des DOCUP 408
A. L'aménagement régional à plusieurs et la coproduction des programmes de planification 408

Des négociations institutionnelles montrées mais une transparence réduite des processus de décision 408
La planification contractualisée : les niveaux supra-régionaux encadrent, les niveaux régionaux et infra-régionaux remplissent 409
B. Les enseignements sur l'inscription et la déclinaison régionale du développement durable 410
Une force de rassemblement plus qu'un principe d'arbitrage..... 410
Un grand principe se retrouvant dans des petites mesures ? 412
Les dynamiques territoriales de développement durable : une affaire de personnes ?..... 413
La place particulière des acteurs en charge de l'environnement..... 414
Le rôle de l'évaluation : animateur et diffuseur des réflexions régionales 415
Un report du travail de traduction du niveau socio-politique vers les niveaux techniques..... 416

TROISIEME PARTIE - LES NOUVELLES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ACCOMPAGNANT LE DEVELOPPEMENT DURABLE REGIONAL 418

CHAPITRE 5 - APERÇU NATIONAL ET EUROPEEN DES DEMARCHES REGIONALES DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT DURABLE .. 420

Section I. Les initiatives régionales liées au développement durable dans le contexte français 420
A. Les modalités d'intégration du développement durable dans les deux régions étudiées..... 420
B. Aperçu des formes d'intégration du développement durable dans les collectivités territoriales françaises 423

Section II. Un éclairage européen, les résultats du projet de recherche européen "Regionet"..... 428
A. Le rôle des Fonds structurels 430
B. Les nouvelles formes "d'interaction institutionnelle"..... 434
C. La place et le rôle de l'environnement..... 437
C.1. Le risque de restriction ou la ghettoïsation du développement durable dans l'environnement..... 439
C. 2. Le risque de la dilution de l'environnement dans le développement durable..... 440
C. 3. Le positionnement délicat des acteurs environnementaux : entre appropriation exclusive et perte de leurs domaines d'actions..... 441
D. Le rôle du territoire : une idée dynamique de la région, une nécessaire animation interrégionale 441
D. 1. La diversité de la notion de "région" à l'échelle européenne et son renouvellement dans la perspective du développement durable..... 441
D. 2. L'intégration des "régions urbaines" et l'articulation métropole-reste du territoire régional dans la réflexion sur le développement durable régional..... 443
D. 3. L'inscription et l'animation interrégionale 444

Conclusion au chapitre 5 : les apprentissages et les perspectives d'une approche européenne..... 447
Points communs et divergences par rapport à la situation française..... 447
Les perspectives post 2006 448

CHAPITRE 6 - LES NOUVELLES FORMES DES POLITIQUES REGIONALES ET LES CONTENUS PRODUITS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE 452

Section I. Les nouvelles formes de conception de l'aménagement à plusieurs face aux enjeux du développement durable régional..... 453
A. Les « zones de contact » entre l'Etat et les collectivités territoriales..... 453
A. 1. L'importance des espaces de coopération institutionnelle 453
A. 2. Les interfaces et leurs animations..... 454
B. Y-a-t-il quelqu'un aux commandes ? Pilotage et dirigeabilité de l'action publique "à plusieurs" 458

Conclusion de la section I : L'avenir des contrats de Plan et le maintien d'un projet d'aménagement national 460

Section II. La mise en évaluation de l'action publique : complexification ou transparence ? 462

A. Les enjeux de l'évaluation : relier les modèles et les pratiques, relier l'évaluation à la décision, relier les différentes dimensions du développement durable entre elles 463

A. 1. Les enjeux de toute démarche d'évaluation 463

A. 2. Les enjeux introduits par le développement durable : le défi de développer des cadres intégrés 464

B. La diversité des approches pour étudier l'évaluation 466

B. 1. Entre objectivité et subjectivité… 466

B. 2. La nécessité de comprendre l'évaluation comme un processus social 466

C. Les différents rôles possibles de l'évaluation : apprentissage, management, co-construction, communication 467

D. La place des "experts" 469

Conclusion de la section II : L'évaluation face au développement durable 470

Section III. Le développement durable régional au concret : contenu et lacunes des CPER et des DOCUP 471

A. La durabilité au concret à travers la planification régionale 471

B. Prise en compte de l'extérieur, du long terme et participation : ce que ne change pas (encore ?) le développement durable… 473

B. 1. Les difficiles articulations local/global et court terme/long terme 473

B. 2. L'indispensable ouverture sur les populations et les acteurs sous-représentés 474

Conclusion à la section III. : le développement durable régional entre "cerise sur le gâteau" et renouvellement en profondeur des pratiques 476

Section IV. De la prise en compte de l'environnement à l'intégration du développement durable : une modélisation possible ? 479

A. Du développement régional durable au développement durable régional 479

B. Identification des facteurs de réussite des dynamiques territoriales de développement durable 482

D.1. L'appui sur les territoires et la participation à l'identité régionale 482

D. 2. Les ponts entre niveaux technique et politique : l'indispensable portage politique ou la dérive technocratique 484

D. 3. L'implication du personnel et l'association des populations concernées 485

D. 4. Le défi de l'intégration intersectorielle 487

D. 5. L'ouverture sur l'extérieur et la nécessaire articulation inter-territoriale 487

D. 6. Le droit à l'expérimentation 489

Conclusion de la troisième partie 490

A. Rôle des Régions, rôle de l'Etat : quels projets communs pour les territoires ? 490

A. 1. Les avantages de la Région française dans la perspective du développement durable 490

Des opportunités structurelles 490

Des opportunités de position 490

Un cadre pertinent pour la mise en évidence des interdépendances territoriales 491

Un rôle de représentation des territoires ? 492

A. 2. Le rôle de l'Etat : être le "facilitateur" des initiatives locales ? 493

Du passage de l'égalité à l'équité pour l'aménagement 493

L'indispensable articulation entre compétition et solidarité 494

"Un territoire, un projet, une stratégie, un contrat" : l'émiettement de l'action territoriale ? 494

L'impossible mise en cohérence des projets 495

Les fonctions d'énonciation politique et le rôle des mythes mobilisateurs 496

Entre juxtaposition des politiques territoriales et prise en compte des interdépendances, quel projet d'aménagement du territoire pour l'Etat ? 497

B. Un renouveau de l'action politique ? 498

B. 1. Vers le passage à un "référentiel écologique" ? 498

B. 2. Un renouvellement des valeurs et des modèles culturels vers plus de responsabilités 499

CONCLUSION GENERALE 504

L'intégration du développement durable dans la planification régionale contractualisée 504

Un aperçu plus large des dynamiques régionales de développement durable 507

Du développement régional durable au développement durable régional 508

Les formes observées du développement régional durable 508
L'aménagement du territoire dans l'optique d'un développement durable régional 510
Le développement durable régional, la communauté planétaire et la citoyenneté terrienne..... 512
La place et le rôle de l'environnement dans le développement durable régional 514
Les limites de cette recherche 515
Perspectives et prolongements 516

TABLE DES ILLUSTRATIONS 518

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 522

TABLE DES MATIERES 526

BIBLIOGRAPHIE 536

Ouvrages et Articles 536
Rapports officiels 558
Evaluation des CPER et des DOCUP 559
Analyse régionale : Région Nord-Pas-de-Calais 560
Analyse régionale : Région Midi-Pyrénées 562

ANNEXES 564

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et Articles

AALL C. & NORLAND I. (2003), « *The applicability of ecological footprint in local politics and administration: a critical appraisal* », communication au Workshop 3 « Evaluation for Regional Sustainable Development – Methods and Tools », REGIONET, université de Manchester, 11-13 juin 2003, 16 p. [www.iccr-international.org/regionet]

ABELES M. (1999), « *Pour une exploration des sémantiques institutionnelles* », *in* Ethnologie Française, « Les mots des institutions », Tome XXIX, volume 4, octobre-décembre, pp. 501-512

ACOT P. (1994), Histoire de l'écologie, PUF, QSJ ?, Paris, 127 p.

AGGERI F. (2001), « *Développement durable et gouvernement de l'environnement : la formation d'un nouvel espace d'action collective* », communication au séminaire Condor, 13 décembre 2001, Ecole des Mines, Paris, 35 p.

AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL P. & SCHEMBRI P. (2002), « *Environnement et développement. Quelques réflexions autour du concept de « développement durable »* », GEMDEV-C3ED, séminaire du GEMDEV du 5 avril 2002, 17 p. (voir les *Cahiers du GEMDEV n°28* pour la publication de l'ensemble des travaux 2001 du groupe développement durable du GEMDEV-C3ED)

ANTOINE A., BARRERE M. & VEBRUGGE G. (*Dir.*) (1994), La planète Terre entre nos mains. Guide pour la mise en œuvre des engagements du sommet planète Terre, La Documentation Française, Paris, 442 p.

ANTOINE S. (1996), « *Les leçons de l'expérience historique* », pp.35-39 *in* DE GAUDEMAR J.-P. (*Dir.*) (1996), Environnement et Aménagement du territoire, Datar / La Documentation Française, 213 p.

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF) (2000), Contrats de plan 2000-2006 : premier bilan de l'implication des Conseils Généraux, mars 2000, 23 p. [www.departement.org]

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF) (2001), Le département dans le nouveau contexte institutionnel, septembre 2001, 55 p. [www.departement.org]

AYDALOT, Ph. (1985), Economie régionale et urbaine, Economica, Paris

BABIN, R. (1994), « *Contrastes entre les visions du développement durable au Nouveau Brunswick* », pp.127-143 *in* PRADES J.A., TESSIER R. & VAILLANCOURT J.-G. (1994), Instituer le développement durable : éthique de l'écodécision et sociologie de l'environnement, Fides, Montréal

BAILLY A., BERNARD M., DEBARBIEUX B., DUCRET B., DUFAU G., FERRAS R., GAUDIN G., GUMUCHIAN H. & THERY H. (1995), Géographie régionale et représentations,

Anthropos, Paris, 115 p.

BALLIGAND J.-P. (1999), « *Les enjeux de la contractualisation* », pp.7-12 *in* Etudes pour une Région n°5, Décentralisation et contractualisation. Clarifier les règles du jeu, Institut de la décentralisation / Région Nord-pas-de-Calais, mai 2000, Lille, 76 p.

BALME R. (1995), « *La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle* », pp.287-304 *in* MENY Y., MULLER P. & QUERMONNE J.-L. (*dir.*) (1995), Politiques publiques en Europe, Actes du colloque de l'Association française de sciences politiques 22-23/03/1994, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 352 p.

BARBAULT R., CORNET A., JOUZEL J., MEGIE G., SACHS I. & WEBER J. (2002), Johannesburg 2002. Quels enjeux ? Quelle contribution de scientifiques ?, Ministère des affaires étrangères – ADPF (Association pour la Diffusion de la Pensée Française), Paris, 198 p.

BARDE J.-P. (1992), Economie et politique de l'environnement, PUF, coll. L'économiste, 383 p.

BARTHELEMY J.-R., FAUDRY D., RIGAUD M. & WESTMAN N. (2002), Etude bibliographique sur les territoires et le développement durable., Fondation des villes / Ministère de l'écologie et du développement durable, Juin 2002, Bordeaux, 170 p.

BBC (2002), « *Rapport final de l'enquête sur les représentations et les pratiques en matière de développement durable dans les collectivités territoriales* », Association nationale des directeurs généraux des régions et des départements / Bernard Brunhes Consultants, mars 2002, 42 p.

BEAUD M. (1992), « *Préface* », pp. XI-XXII *in* BROWN L., FLAVIN C. & POSTEL S. (1992), Le défi planétaire, éd. Sang de la terre, Paris, 193 p. [trad. de *Saving the Planet*, 1991]

BEHAR D. & ESTEBE P. (1999), « *L'Etat peut-il avoir un projet pour les territoires ?* », 9 p. *in* Les Annales de la Recherche Urbaine n°82, mars 1999 [www.acadie-reflex.org]

BEHAR D., BOLOQUY B. & EPSTEIN R. (2003), « *Evaluation et Pays : les enseignements du Pays-Basque* », 10 p. *in* CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION (2003), Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale, rapport d'activités 2000-2002, La Documentation française, Paris, février 2003 [www.acadie-reflex.org]

BEHAR D. & ESTEBE P. (2004), « *Aménagement du territoire : Une mise en perspective* », 5 p. *in* COLLECTIF (2004), L'état des régions françaises, éd. La Découverte, Paris [www.acadie-reflex.org]

BEHAR D. & ESTEBE P. (2004b), « *Décentralisation ou fin des monopoles territoriaux ?* », 4 p. *in* COLLECTIF (2004), L'état des régions françaises, éd. La Découverte, Paris [www.acadie-reflex.org]

BENHAYOUN G., GAUSSIER N. & PLANQUE B. (*Dir.*) (1999), L'ancrage territorial du développement durable : de nouvelles perspectives, contributions issues du colloque « *Economie des régions méditerranéennes et développement durable* » tenu à Arles en 1998, L'Harmattan, coll. Emploi, Industrie et Territoire, Paris, 351 p.

BERDOULAY V. & SOUBEYRAN O. (1992), « *Pour une problématique de la planification environnementale. Construction et régulation instituées des enjeux environnementaux* », pp. 10-12 *in* REED (Sretie info), avril 1992

BERDOULAY V. & SOUBEYRAN O. (2000), « *Les perspectives du développement durable* », pp. 247-

254 *in* BERDOULAY V. & SOUBEYRAN O. (*Ed.*) (2000), Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement, L'Harmattan, Paris, 262 p.

BERGER G. & NARODOSLAWSKY M. (*Ed.*) (2004), Regional Sustainable Development: The Role of Structural Funds, Special Issue of INNOVATION - The European Journal of Social Sciences, Volume 17 Issue 1

BERTRAND F. (1999), *L'évaluation environnementale* ex ante *: outil d'aide à la décision et facteur d'intégration de l'environnement dans les pratiques et les concepts d'aménagement du territoire ? L'exemple de l'évaluation environnementale stratégique pour la préparation des Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006*, mémoire de D.E.A., Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais, Tours, 107 pp. + annexes

BERTRAND F. & LARRUE C. (2000), *« L'environnement dans les dispositifs régionaux d'évaluation »*, pp. 256-280 *in* BASLE M. & GUIGNARD-HAMON C. (*Ed.*) (2001), Evaluation et gouvernance, Société Française d'Evaluation, Actes du colloque de Rennes de juin 2000, Imprimerie de l'Université de Rennes 1, 610 p.

BERTRAND F. (2000), *« L'évaluation environnementale stratégique des programmes de planification régionale. Analyse du cadre réglementaire français et européens »*, pp. 127-147 *in* IAIA Secrétariat Francophone & MATE (2001), Les évaluations environnementales stratégiques, Actes du 5ème colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts de mai 2000, 1055 p.

BIDOU D. & RIBIERE G. (1995), « *De l'environnement au développement durable : la mutation progressive des régions et des entreprises* », pp.141-144 *in* Revue d'Economie Régionale et Urbaine n°1 (1995)

BILLAUD J.-P. (2002), « *Introduction générale. L'agri-environnement, un passeport pour la durabilité ?* », pp. 6-17 *in* COLLECTIF (2002), L'expérience agri-environnementale. Environnement et gestion des territoires, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement / CNRS, La Documentation Française, Paris, 372 p.

BLANCHET A. & GOTMAN A. (1998), L'enquête et ses méthodes : l'entretien, Nathan, Paris, 125 p.

BOLTANSKI L. & THEVENOT L. (1991), De la justification, les économies de la grandeur, éd. Gallimard, coll. NRF Essais, Paris, 483 p., (1ère éd. 1987)

BOURG D. (1997), « *Le paradoxe de nos relations à la nature* », pp.53-73 *in* BESSE J.-M. & ROUSSEL I. (*Dir.*) (1997), Environnement : représentations et concepts de la nature, L'Harmattan, Paris, 236 p.

BOURG D. (2002a), « *Des problèmes résolument contemporains* », pp.181-185 *in* DUCROUX A.-M. (*Dir.*) (2002), Les nouveaux utopistes du développement durable, édition Autrement, coll. Mutations, Paris, 342 p.

BOURG D. (2002b), « *Les fondements du développement durable : la limite et les fins* », pp. 244-249 *in* DUCROUX A.-M. (*Dir.*) (2002), Les nouveaux utopistes du développement durable, édition Autrement, coll. Mutations, Paris, 342 p.

BOURG D. (2002c), « *De l'écologie à l'écologie politique* », intervention au séminaire « *Environnement et Développement* », Ministère de la Recherche, 21 mars 2002, 18 p.

BOURG D. & ERMINE J.-L. (2002), « *Les risques technologiques : un essai de typologie* », revue Quaderni, ed. Sapienta

BOURRELIER P.H. (1992), « *Réflexions sur l'expertise et l'incertitude aujourd'hui* », pp. 375-377 *in* GERMES, Environnement, Science et Politique - Les experts sont formels, tome II, Les cahiers du GERMES n°14, décembre 1992, 518 p.

BOUTAUD A. (2001), Evaluation des politiques des Villes en matière de développement durable : quelle méthode de diagnostic pour quel développement durable ?, mémoire de DEA, Institut d'Urbanisme de Lyon, Université de Lyon 2, 128 p.

BOUTAUD A. (2003), « *L'empreinte écologique, un outil pour les territoires* », pp. 44-45 *in* Territoires n°438, cahier 2, "Développement durable, une utopie les pieds sur terre", ADELS, mai 2003

BOUTET A. (2003), L'aménagement régional des agglomérations par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomérations en régions Centre et Bourgogne, thèse de doctorat en aménagement de l'espace, Université François Rabelais de Tours, 558 p. + annexes

BOY D. (2003), Les parlementaires et l'environnement, Les cahiers du PROSES n°7, Presses de Science-Po / ADEME, Paris, Septembre-Octobre 2003, 27 p.

BRODHAG C. (1997), « *Un dispositif pour l'application du principe de précaution* », pp. 43-51 *in* Annales des Mines, Janvier 1997

BRODHAG C. (2000), « *Gouvernance et évaluation dans le cadre du développement durable* », Actes du séminaire doctoral ADNT des 19, 20 & 21 mars 2001, pp. 21-35

BRODHAG C. (2001), « *Contribution de la communauté de la recherche au développement durable* », version du 23 août 2001 [www.agora21.org]

BRODHAG C. & DAVOINE P. (2001), « *Evaluation, rationalité et développement durable* », pp. 241-254 *in* BASLE M. & GUIGNARD-HAMON C. (*Ed.*) (2001), Evaluation et gouvernance, Société Française d'Evaluation, Actes du colloque de Rennes de juin 2000, Imprimerie de l'Université de Rennes 1, 610 p. [www.agora21.org]

BRUNET R., FERRAS R. & THERY H. (1998), Les mots de la géographie, Reclus – La Documentation Française, Paris, 518 p.

CALLON M. & RIP A. (1991), « *Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise* », *in* THEYS J. (*éd.)* (1991/1992), Environnement, Science et Politique. Les experts sont formels, Actes du colloque d'Arc-et-Senans 1989, cahiers du GERMES, 3 vol., pp.227-238

CAMAGNI R. (1998), « *Le développement urbain soutenable, une définition et une approche viable* », pp.345-381 *in* SPECTOR T. & THEYS J. (1999), Villes du 21ème siècle : quelles villes voulons nous ? Quelles villes auront nous ?, Actes du colloque de la Rochelle, Octobre 1998, éditions CERTU

CANS C. (2003), « *Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences* », AJDA (Actualité Juridique du Droit Administratif), n°5/2003, 10/02/2003, pp. 210-218

CANS R. (1997), « *Les trois sœurs de l'écologie* », pp.209-211 *in* BESSE J.-M. & ROUSSEL I. (*Dir.*) (1997), Environnement : représentations et concepts de la nature, L'Harmattan, Paris, 236 p.

CASCALES M. (1994), « *Le contrat de plan Etat-Région : outil partenarial d'une stratégie de développement territorialisé* », RERU n°4 1994, pp. 705-709

CASCALES M. (1995), « *Les contrats de plan Etat-Région 1994-1999*», Revue Française de Finances Publiques n°52, LGDJ, Paris, pp. 139-156

CASCALES M. (1999), « *La préparation* in itinere *des prochains contrats de plan* », RERU n°2 1999, pp. 378-392

CHABASON l. & THEYS J. (1991), Plan National pour l'Environnement, La Documentation française, Paris

CHAMBERS N., SIMMONS C. & WACKERNAGEL M. (2000), Sharing Nature's Interest: Ecological footprints as an indicator of sustainability, Earthscan Publication, Londres

CHANUT V. (2002), L'évaluation : affaire d'Etat ou question d'organisation ?, pp.1-33 *in* Politiques et Management Public, vol. 20, n°4, décembre 2002

CHARBONNEAU S. (2001a), « *Le cadre juridique du développement durable* », p.8-11 *in* Conférence Permanente sur l'Aménagement et l'Urbanisme, Le développement durable … du concept à la pratique…, bulletin CPAU n°37, novembre 2001, Bordeaux, 62 p.

CHARBONEAU S. (2001b), « *Le principe de précaution ou les limites d'un principe politique* », Natures Sciences Sociétés, vol. 9, n°2, pp.44-50

CHARLES L. & KALAORA B. (2003), « *Environnement : du ministère de l'impossible à l'administration de l'oubli ?* », Natures Sciences Sociétés, vol. 11, n°1, pp.58-60

CHARVOLIN F. (1993), L'invention de l'environnement en France (1969-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, Thèse de doctorat, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 503 p.

CHEREQUE J. (1999), « *Les contrats de plans Etat-Régions en France* », Actes de la Journée d'étude du 11 mai 1999 au Château de Namur « Contrats, territoires et développement régional », Institut Jules Destrée [www.wallonie-en-ligne.net]

CLEMENT G. (1999), Le jardin planétaire. Réconcilier l'homme et la nature, livre de l'exposition à la Villette de septembre 1999 à Janvier 2000, Albin Michel, 126 p.

CLEMENT K. & HANSEN M. (2001), Sustainable Regional Development in the Nordic Countries, report n°2001:8, Nordregio, Stockholm-Sweden, 130 p.

CLEMENT K., HANSEN M. & BRADLEY K. (2003), Sustainable Regional Development: Learning from Nordic Experience, report n°2003:1, Nordregio, Stockholm, 130 p. + appendix

CLEMENT K. (2002), « *Structural Funds Programmes as Instruments for Sustainable Regional Development: A Review of Nordic Effectiveness* », communication au Workshop 1 « Regional Sustainable Development – The Role of Structural Funds », REGIONET, château de Seggau, Autriche, 9-11 septembre 2002, 16 p. [www.iccr-international.org/regionet].

COMBE H. (2003), « *Evaluation des politiques publiques au regard du développement durable* », communication au Séminaire Interdisciplinaire du Réseau Développement Durable et Territoires, 23 janvier 2003, Lille, 21 p.

COMELIAU C. (2000), « *Le postulat de la croissance indéfinie* », pp.519-527 *in* Revue Internationale des Sciences Sociales (RISS), Le débat sur le développement : au-delà du consensus de Washington, UNESCO / érès, n°166, décembre 2000

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT (CMED) (1988), Notre avenir à tous, Ed. du Fleuve / Les Publications du Québec, Montréal, 415 p. + annexes [trad. de WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford]

CONAN M. (1996), L'évaluation constructive. Théorie, principes et éléments de méthodes, CSTB/Plan Urbain, Paris, 239 p.

CONNOR-LAJAMBE H. (1998), « *Inclure les effets non-monnayables dans une stratégie de développement viable* », pp.293-308 *in* Actes du 3ème colloque international des spécialistes francophones en évaluation d'impacts à Montréal du 25 au 27 mai 1998

CROZIER M. & FRIEDBERG E. (1992), L'acteur et le système, Points Seuil, Paris, 500 p. (1ère éd. 1977)

DALY H. E. (1991), « *Environmentally Sustainable Economic Development* », *in* Building on Brundtland, Unesco

DANAIS M. (2001), « *Durabilité et soutenabilité : dynamique des systèmes locaux* », pp.253-268 *in* JOLLIVET M. (*Ed.*) (2001), Le développement durable, de l'utopie au concept – De nouveaux chantiers pour la recherche, éditions Elsevier, collection environnement NSS, Paris, 288 p.

DATAR (2001), Les fonds structurels, La Documentation Française, coll. Territoires en mouvement, Paris, 96 p.

DATAR (2002), Les contrats de plan Etat-Région, La Documentation Française, coll. Territoires en mouvement, Paris, 101 p.

DATAR (2003), 40 ans d'aménagement du territoire, 19 p., supplément à la Lettre de la Datar n°176, janvier 2003

DEFFONTAINES J.-P. & MATHIEU N. (2002), « *Le territoire face à l'enjeu de développement durable* », p.5 in Natures Sciences Sociétés, 2002, vol. 10, n°4

DEFRISE D. (1998), « *Le développement durable : analyse des textes de référence* », Les cahiers du CEDD n°2, Université libre de Bruxelles - I.G.E.A.T., Bruxelles, novembre 1998 [www.ulb.ac.be/igeat/cedd]

DE GAUDEMAR J.-P. (1995), « *L'aménagement du territoire* », pp. 1039-1060 *in* BAILLY A., FERRAS R. & PUMAIN D. (*Dir.*) (1995), Encyclopédie de géographie, Economica, Paris, 2ème édition, 1167 p.

DE GAUDEMAR J.-P. (*Dir.*) (1996), Environnement et Aménagement du territoire, Datar / La Documentation Française, 213 p.

DELAUNAY Q. (2000), *« Evaluation et Gouvernance : innovation démocratique ou nouvelle rhétorique du politique* », pp. 71-84 *in* BASLE M. & GUIGNARD-HAMON C. (*Ed.*) (2001), Evaluation et gouvernance, Société Française d'Evaluation, Actes du colloque de Rennes de juin 2000, Imprimerie de l'Université de Rennes 1, 610 p.

DELEAGE J.-P. (1991), Une histoire de l'écologie, La Découverte, Paris, 330 p.

DELEAGE J.-P. (2002), « *L'environnement au vingtième siècle* », intervention au séminaire « *Environnement et Développement* », Ministère de la Recherche, 21 mars 2002, 16 p.

DE MARCHI M. & DALLA LIBERA L. (2001), « *Participatory processes and strategic environmental assessment: looking for regional meshes among actors and ecosystems* », pp. 229-243 *in* DIAMANTINI C. (*Ed.*) (2002), The Region: Approaches for a Sustainable Development, actes du Symposium international de Trento (Italie), 6 & 7 décembre 2001, Temi Editrice, Trento, 385 p.

DE MARCHI (M.) (2003), « *From invisible minds to visible hands…* », communication au Workshop 3 « Evaluation for Regional Sustainable Development – Methods and Tools », REGIONET, université de Manchester, 11-13 juin 2003, 11 p. [www.iccr-international.org/regionet].

DENAULT P. (1997), « *La théorie du patrimoine d'Aubry et Rau : une contribution à l'édification du droit* », Session C-419 : Le droit dans son milieu. Le droit privé vu au travers et au-delà de ses structures, 65ème congrès de l'ACFAS, octobre 1997

DE ROSNAY J. (1975), Le Macroscope. Vers une vision globale, Seuil, Paris, 346 p.

DETHIER J.-L. (1999), « *Que peut-on attendre de la démarche contractuelle ?* », Actes de la Journée d'étude du 11 mai 1999 au Château de Namur « Contrats, territoires et développement régional », Institut Jules Destrée [www.wallonie-en-ligne.net]

DI CASTRI F. (1997), « *Trois chansons pour Rio* », pp.23-25 *in* Ecodécision : dossier Rio, 5 ans plus tard, n°24, printemps 1997

DOBRE M. (1995), L'opinion publique et l'environnement, IFEN, 95 p.

DROUET D. (2002), La recherche sur le développement durable dans le champ du PUCA. Axes thématiques à approfondir, PUCA, Paris, 50 p.

DUCLOS D. (2001), « *Les quatre natures de l'homme* », pp.291-298 *in* COLLECTIF (2001), L'Environnement, question sociale. Dix ans de recherche pour le Ministère de l'Environnement, CREDOC / MATE, Editions Odile Jacob, Paris, 305 p.

DUCRAY O. (1998), « *20 propositions pour les Préfectures de Région et les SGAR* », collectif des SGAR, p.31-41, *in* ADMINISTRATION, L'Etat en région, revue de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, Octobre 1998, n°179, 149 p.

DUPOIRIER E. (1999), « *Enjeux environnementaux et aménagements du territoire* », enquête de l'OIP (Observatoire Interrégional du Politique), pp.6-16 *in* Cahier du PROSES n°1, Sciences Po-MATE, Paris, 28 p.

DUPORT, J.-P. (1998), « *Etat de la région et Région de l'Etat* », p.70-73, *in* ADMINISTRATION, L'Etat en région, revue de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, Octobre 1998, n°179, 149 p.

DURAN P. & THOENIG J.-C. (1996), « *L'Etat et la gestion publique territoriale* », Revue Française de Science Politique, Vol. 46 n°4, août 1996, pp.580-623

DURAN P. (1999), Penser l'action publique, L.G.D.J., coll. droit et Société n°27, Paris, 212 p.

DURAN P. (1999b), « *Propositions pour un renouveau de la contractualisation* », pp.43-47 *in* Etudes pour une Région n°5, Décentralisation et contractualisation. Clarifier les règles du jeu, Institut de la décentralisation / Région Nord-pas-de-Calais, mai 2000, Lille, 76 p.

DURAN P. (2002), « *L'évaluation, au risque de son institutionnalisation* », pp.I-V *in* Politiques et Management Public, vol. 20, n°4, décembre 2002

DZIEDZICKI J.-M. (2001), Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ?, thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 443 p.

EMELIANOFF C. (1999), La ville durable, un modèle émergent – Géoscopie du réseau européen des villes durables, Thèse de doctorat en géographie de l'Université d'Orléans

ETD (2003), « *La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire* », Les notes de l'observatoire Entreprises Territoires et Développement, juin 2003, 12 p.

FABRIES-VERFAILLIE M. & STRAGIOTTI P. (2000), La France des Régions, 3ème édition, Bréal, Rosny, 413 p

FAUCHEUX S., FROGER G. & NOËL J.-F. (1993), « *Quelle hypothèse de rationalité pour le développement soutenable* », pp. 59-103 *in* Economie Appliquée, tome XLVI, 1993, n°4

FAUCHEUX S. & NOEL J.-F. (1995), Economie des ressources naturelles et de l'environnement, Armand Colin, Paris, 370 p.

FERRON P. (1993), « *Passer d'une production agricole somptuaire à une agriculture viable* », pp.57-78 *in* Plein feux sur une ruralité viable, éd. Ecosociété, Montréal

FLIPO, F. (2003), « *Le point de vue du milieu associatif : le rôle et les interrogations des ONG* », pp.20-24 *in* GARIN-FERRAZ G. & GOUDET F. (*Dir.*) (2003), Questions à propos du développement durable. Les travaux de l'atelier du PUCA, Plan Urbanisme Construction Architecture – Ministère de l'Equipement, Paris, 192 p.

FREBAULT J. (2002), « *Un véritable renouveau des démarches territoriales* », Comité des directeurs pour le développement urbain/CERTU, pp.13-23 *in* Débats n°36

FREIBURGHAUS D. (1991), « *Le développement des moyens de l'action étatique* », pp.49-63 *in* MORAND C.-A. (1991), L'Etat propulsif. Contributions à l'étude des instruments d'action de l'Etat, Editions Publisud, coll. Droit public et institutions politiques, Paris, 252 p.

FRIEDBERG E. (1993), Le pouvoir et la règle, Seuil, Paris, 405 p.

FROMAGEAU J. (1985), « *Réflexions relatives à l'histoire du droit et de la protection de la nature* », *in* CADORET A. (*dir.*) (1985), Protection de la nature : histoire et idéologies, L'Harmattan, Paris

GARIEPY M. (1995), « *Le développement durable en milieu urbain : des enjeux convergents avec ceux de l'évaluation environnem*entale », pp.19-27, *in* Techniques, Territoires et Sociétés, n°30, novembre 1995, Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

GARIN-FERRAZ G. & GOUDET F. (*dir.*) (2003), Questions à propos du développement durable. Les travaux de l'atelier du PUCA, PUCA – Ministère de l'Equipement, Paris, 192 p.

GAUDIN J.-P. (1996), « *La négociation des politiques contractuelles* » pp.7-29 *in* CEPEL, GAUDIN J.-P. (*Dir.*) (1996), La négociation des politiques contractuelles, L'Harmattan, coll Logiques Politiques, Paris, 227 p.

GAUDIN J.-P. (1997), *Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques*, pp.97-136 *in* GODARD F. (*Dir.*) (1997), Le gouvernement des villes, Descartes et Cie, Paris, 287 p.

GAUDIN J.-P. (1999), Gouverner par contrat - l'action publique en question, Presses de sciences politiques, Paris, 233 p.

GAUDIN J.-P. (1999b), « *Présentation des travaux du groupe de travail* », pp.13-15 *in* Etudes pour une Région n°5, Décentralisation et contractualisation. Clarifier les règles du jeu, Institut de la décentralisation / Région Nord-pas-de-Calais, mai 2000, Lille, 76 p.

GAUTHIER B. & TURGEON J. (1993), « *Les données secondaires* », pp. 141-174 *in* GAUTHIER B. (*Dir.*), Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données, Presses de l'Université du Québec

GAUTHIER M. (1998), Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale, Thèse de doctorat en études urbaines, Université du Québec à Montréal, 317 p.

GEORGESCU-ROEGEN N. (1995), Demain la décroissance : Entropie-Ecologie-Economie, , Editions Sang de la Terre, Paris [1ère éd. française 1979]

GIRAN C., « *développement durable, progrès et innovation* », *in* BENHAYOUN G., GAUSSIER N. & PLANQUE B. (*Dir.*) (1999*),* L'ancrage territorial du développement durable : de nouvelles perspectives, L'Harmattan, Paris, 351 p.

GODARD O. & SACHS I. (1975), « *L'environnement et la planification* », pp. 207-247 *in* BARRAU J., GODARD O., LENCO M., PERELMAN R. & SACHS I. (1975), Environnement et qualité de la vie, édition Guy Le Prat, bibliothèque de l'environnement, Paris, 250 p.

GODARD O. (1993), « *Le développement durable* », pp.132-143 *in* Commissariat Général du Plan (1993), L'économie face à l'écologie, La découverte/La Documentation Française, Paris, 275 p.

GODARD O. (1994), « *Développement durable : paysage intellectuel* », Natures-Sciences-Sociétés, n°2 vol.4, pp.309-322

GODARD, O. (1996), « *Le développement durable et le devenir des villes. Bonnes intentions et fausses idées* », *in* Futuribles n°209, mai 1996, pp.29-35

GODARD O. (1997), « *Développement durable : projets de recomposition par les échelles territoriales* », pp.34-38 *in* Pouvoirs Locaux n°34(3), septembre 1997

GODARD O. (2001), « *Le développement durable et la recherche scientifique, ou la difficile conciliation des logiques de l'action et de la connaissance* », pp.61-81 *in* JOLLIVET M. (*Ed.*) (2001), Le développement durable, de l'utopie au concept – De nouveaux chantiers pour la recherche, éditions Elsevier, collection environnement NSS, Paris, 288 p.

GORGEU Y. (2002), « *De l'intérêt et de la difficulté de la mise en œuvre de la politique territoriale de la LOADDT* », Territoires 2020, revue scientifique de la Datar, mars 2002, n°5, pp.53-68

GOYBET P. (1998), « *Le développement de l'évaluation au niveau communautaires. Enjeux et perspectives* », pp.357-368 *in* Revue d'Economie Régionale et Urbaine n°3, Évaluation des politiques publiques territoriales

GRAVIER J.-F. (1970), La question régionale, Flammarion, Paris, 233 p.

GREMION P. (1976), Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français, Seuil, Paris, 478 p.

GRINEVALD J. (1990), « *L'effet de serre de la Biosphère. De la révolution thermo-industrielle à l'écologie globale* », pp. 9-34 *in* Stratégies énergétiques. Biosphère et société, Genève

HÄKKINEN L. (*Ed.*) (2000), Regions : cornerstones for sustainable development, Proceedings of the 2nd european symposium, Colloque de Joensuu (Finlande) des 13 et 14 septembre 1999, Publications of the Academy of Finland 8/99, Edita Ltd, Helsinki, 119p.

HARRIBEY J.-M. (1997), « *Le développement durable est-il un concept soutenable ?* », Séminaire du Centre d'Economie du Développement, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 13 mars 1997, 58 p.

HATEM, F. (1990), « *Le concept de « développement soutenable » : une origine naissante, une notion ambiguë, des applications prometteuses* », CEPII, Economie Prospective Internationale, La Documentation française, n°44, 4ème trimestre 1990, pp. 101-117

HELAND L. (2002), « *Vers un droit au développement durable?* », Economie et Humanisme n° 360, mars 2002

HERVIEU B. (2003), « *Retour de et sur Johannesburg : le point de vue de B. Hervieu, Président de l'INRA* », *in* Natures Sciences Sociétés, 2003, vol. 11, n°1, pp.79-82

HOLEC N. (2001), Dynamiques régionales de développement durable - *bilan national des rencontres régionales du développement durable initiées par 4D*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement & 4D, septembre 2001, 81 p.

HOLMBERG J. & SANDBROOK R. (1992), « *Sustainable development : what is to be done ?* » *in* HOLMBERG J. (*Ed.*), Policies for a small planet, IIED / Earthscan, Londres

IFEN (1999), Les indicateurs de développement durable. Méthodes et perspectives, Etudes et travaux de l'IFEN n°24

JOBERT B. (1992), « *Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques* », *in* Revue française de sciences politiques, 42-2, avril 1992

JOBERT B. (1993), « *Ambiguïtés, bricolages et modélisation. La construction intellectuelle des politiques publiques* », pp.101-106 *in* CRESAL (1993), Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat, L'Harmattan coll. Logiques Politiques, Paris, 367 p.

JOLLIVET M. (1998), « *Eléments pour une réflexion interdisciplinaire sur le concept de développement durable. Un point de vue des sciences sociales* », pp.50-52 *in* Natures-Sciences-Sociétés, vol.6 n°4

JOLLIVET M. (2001a), « *Le développement durable, notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevas pour une problématique hybride* », pp.97-116 *in* JOLLIVET M. (*Ed.*) (2001), Le développement durable, de l'utopie au concept, éd. Elsevier, coll. environnement NSS, Paris, 288 p.

JOLLIVET M. (2001b), « *Introduction* », pp.9-18 *in* JOLLIVET M. (*Ed.*) (2001), Le développement durable, de l'utopie au concept – De nouveaux chantiers pour la recherche, éditions Elsevier, collection environnement NSS, Paris, 288 p.

JOLLIVET M. (2001c), « *Journées 1997. La notion de durabilité : quelles pistes pour la recherche ?* », pp.281-285 *in* JOLLIVET M. (*Ed.*) (2001), Le développement durable, de l'utopie au concept – De nouveaux chantiers pour la recherche, éd. Elsevier, coll. environnement NSS, Paris, 288 p.

JONAS H. (1990), Le principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique, Edition du Cerf, Paris, 336 p.

JUAN S. (1999), « *Le social et les indicateurs de développement durable* », pp. 193-202 *in* IFEN (1999), Les indicateurs de développement durable. Méthodes et perspectives, Etudes et travaux de l'IFEN n°24

KELLER R. (1999), « *Le développement durable dans la société du risque :le cas allemand* », pp.81-89, *in* Géographica Helvetica, *De l'aspiration au progrès à la notion de développement durable*, Revue Suisse de Géographie, N°2-1999, p.71-113

KNOEPFEL, LARRUE & VARONE (2001), Analyse et pilotage des politiques publiques, Helbing & Lichtenhahn éd., Genève, 398 p.

KISS A. (1999), « *Le développement durable au défi du droit* », pp.72-77 *in* Pouvoirs Locaux n°43 IV/1999

KUKAWKA P. (1993), « *L'avenir de la régionalisation* », pp.159-164 *in* NEMERY J.-C. & WACHTER S. (*Dir.*) (1993), Entre l'Europe et la décentralisation , DATAR / Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 173 p.

LABORIE J.P., LANGUMIER J-F. & DE ROO P. (1985), La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985, Ministère de la Coopération et de l'Aménagement – La Documentation Française, Paris, 176 p. + Annexes

LACOUR C. (1983), Aménagement du territoire et développement régional, Précis Dalloz, Paris, 2ème édition, 202 p.

LACOUR C. (1992), « *Pour une planification écologique stratégique : l'éco-aménagement des territoires* », RERU n°3, Aménagement du territoire et environnement, p.490

LACOUR C. & PUISSANT S. (1995), *Géographie appliquée et science des territoires*, pp. 1001-1020 *in* BAILLY A., FERRAS R. & PUMAIN D. (*Dir.*) (1995), Encyclopédie de géographie, Economica, Paris, 2ème édition, 1167 p.

LACOUR C. (1995), « *Les fondements théoriques de l'intégration de l'aménagement et de l'environnement* », pp. 21-40 *in* CARRIERE J.-P. & MATHIS P. (*Dir.*) (1995), L'aménagement face au défi de l'environnement, ADICUEER/MSV, Poitiers, 312 p.

LAFAYE C. & THEVENOT L. (1993), « *Une justification écologique. Conflits dans l'aménagement de la nature* », Revue Française de Sociologie, vol. XXXIV (4), pp. 495-524

LAFFERTY W. & ECKEBERG K. (1998), « *The nature and purpose of "Local Agenda 21"* » pp.1-16 *in* LAFFERTY W. & ECKEBERG K. (*Ed.*), From the Earth Summit to Local Agenda 21 -

Working towards sustainable development, Earthscan Publications, Londres, 280 p.

LAFFERTY W. & NARODOSLAWSKY M. (*Ed.*) (2003), Regional Sustainable Development in Europe: The Challenge of Multi-Level Co-operative Goverance, ProSus, University of Oslo, 321 p.

LAGANT K. (1998), Analyse comparative des dispositifs régionaux d'évaluation et leurs travaux : la situation à fin février 1998 en France, Comité régional d'évaluation des politiques publiques, Préfecture de la région Bretagne, Région Bretagne, 119 p.

LAGUGIE J., DELFAUD P. & LACOUR C. (*Dir.*) (1985), Espace régional et aménagement du territoire, Dalloz, Paris, 2ème édition, 987 p. (1ère éd. 1979)

LAJARGE R. (2001), Territorialités intentionnelles. Des projets à la création des Parcs naturels régionaux, Thèse de doctorat de géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble, 662 p.

LALLIOT L. (1999), La notion de contrat Etat-Région et les responsabilités encourues par les parties, Institut de la décentralisation

LALLIOT L. (1999b), « *La nature des contrats* », pp.19-22 *in* Etudes pour une Région n°5, Décentralisation et contractualisation. Clarifier les règles du jeu, Institut de la décentralisation / Région Nord-pas-de-Calais, mai 2000, Lille, 76 p.

LANDAIS E. (1998), « *Agriculture durable : les fondements d'un nouveau contrat social ?* », Le courrier de l'environnement de l'INRA n°33, avril 1998, pp.5-22 [www.inra.fr]

LARRIBE S. (1999), Représentations auto-centrées et interactives d'un réseau d'acteurs en aménagement, thèse de doctorat en aménagement de l'espace, Université de Tours, 228 p.

LARRUE C. (1996), « *Développement régional et qualité de l'environnement dans les pays membres de l'OCDE* », pp.199-209 *in* DE GAUDEMAR J.-P. (*Dir.*) (1996), Environnement et Aménagement du territoire, Datar / La Documentation Française, Paris, 213 p.

LARRUE C. (1997), Environnement, aménagement du territoire et politiques publiques, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris Val-de Marne, Créteil, 1997, 296 p. + annexes

LARRUE C. & LEROND M. (1998), Suivi et évaluation environnementale des Contrats de Plan Etat-Région, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Paris, 62 p.

LARRUE C. (1999), Evaluation environnementale préalable des Contrats de Plan Etat-Région et Documents uniques de Programmation 2000-2006, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Paris, 70 p.

LARRUE, C. & DI PIETRO, F. (1999), « *France : From top-down initiative to bottom-up implementation* », pp. 191-202 *in* LAFFERTY W. (*Ed.*), Implementing LA21 in Europe. New initiatives for sustainable communities, ProSus & European Commission, Oslo, 261 p.

LARRUE C. (2000), Analyser les politiques publiques d'environnement, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris, 207 p.

LARRUE C. (*Ed.*) (2002), Recherche et développement régional durable, Actes du 3ème Symposium européen, Colloque de Tours des 18 et 19 décembre 2000, éd. Maison des Sciences de l'Homme Ville et Territoires, Collection science de la ville n°17, Tours, 304 p.

LASCOUMES P. (1994), L'éco-pouvoir, La Découverte, Paris, 317 p.

LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P. & DOUSSAN I. (1994), Horizontal cherche sa verticale : du DRAE à la DIREN, GAPP, PIREN/CNRS, 187 p.

LASCOUMES P. & SETBON M. (1996), L'évaluation pluraliste des politiques publiques. Enjeux, pratiques et produits, Groupe d'Analyse des Politiques Publiques - C.N.R.S., Commissariat Général du Plan, 182 p.

LASCOUMES P. & VALLUY J. (1996), *Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politique publique ?, L'exemple de la protection de l'environnement industriel*, Sociologie du travail n°4, pp.551-573

LASCOUMES P. & LE BOURHIS J.-P. (1997), L'environnement ou l'administration des possibles. La création des directions régionales de l'environnement, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris, 253 p.

LASCOUMES P. (1999), « *Les nouvelles modalités de la décision publique dans le domaine de l'environnement et la place de l'évaluation environnementale des plans et programmes* », pp.24-26 *in* AMENAGEMENT & NATURE, Evaluation environnementale des plans et programmes, Actes du colloque d'Angers 10-11 septembre 1998, n°134, septembre 1999

LASCOUMES P. (2000), « *Les ambiguïtés des politiques de développement durable* », Université de tous les savoirs, conférence n°293, éditions Odile Jacob, tome 5, Paris, 2001 (ou cahier de documentation de 4D n°40, mai-juillet 2001)

LATOUCHE S. (1994), « *Développement durable : un concept alibi. Main invisible et main mise sur la nature* », Revue Tiers Monde, tome 35, n°137, janvier-mars, pp.77-94

LATOUCHE S. (1999), « *La double imposture du développement durable* », p. 90-96 *in* GEOGRAPHICA HELVETICA (1999), De l'aspiration au progrès à la notion de développement durable, Revue Suisse de Géographie, N°2-1999, p.71-113

LAVILLE B. & LEENHARDT J. (1996), Villette-Amazone – Manifeste pour l'environnement au XXIe siècle, Actes Sud, collection Babel, Paris, 315 p.

LE CLANCHE P. (1999), « *Les enjeux du développement durable. Les dégâts du progrès* », p.64 in Pouvoirs Locaux n°43 IV/1999

LE MOIGNE J.-L. (1994), La théorie du système général : théorie de la modélisation, 4ème éd., PUF, Paris, 338 p.

LE MOIGNE J.-L. (1998), « *Lettre à un Ami attentif à nos réflexions sur les nouvelles sciences de la complexité* », contribution au forum de l'atelier MCX 10 « *critique épistémologique interne des sciences de la complexité* » [http://www.mcxapc.org/ateliers/10/index.htm]

LERESCHE J.-P. (1996), « *Les nouvelles échelles de gestion urbaine : entre conflit et coopération* », p.255-273 *in* JACCOUP C., SCHULER M. & BASSAND M. (*Dir.*) (1996), Raisons et déraisons de la ville : approches du champ urbain, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 381 p.

LEROND M., LARRUE C., MICHEL P., ROUDIER B. & SANSON C. (2003), L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes. Objectifs, méthodologies et cas pratiques,

éditions Tec & Doc, Paris, 311 p.

LOINGER G. (1994), Les implications d'un modèle de développement durable, appliqué à l'espace méditerranéen. Esquisse d'analyse de la littérature sur la problématique du développement durable, Etude GEISTEL/Plan Bleu, 72 p. + annexes

LOINGER G. (2000), Collectivités locales, territoires et développement durable, rapport final GEISTEL/Futuribles, MATE-D4E (Direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale), 144 p.

LOINGER G. (2001), « *La notion de développement durable dans le champ de l'Aménagement du territoire* », intervention lors du colloque *Aménagement et Développement Durable des Territoires* le 18 janvier 2001 à l'Assemblée Nationale, 5 p.

LOLIVE J. & TRICOT A. (1999), « *Pannes, conflits et pratiques urbaines autour de Nice* » p.185-194 *in* Les Annales de la Recherche Urbaine 83/84, Plan Urbanisme Construction Architecture, 240 p.

LUKESCH R. (2002), « *Reforming Structural Funds: How to reconcile complexity with simplification ?* », communication au Workshop 1 « Regional Sustainable Development – The Role of Structural Funds », REGIONET, château de Seggau, Autriche, 9-11 septembre 2002, 20 p. [www.iccr-international.org/regionet]

MALDONADO T. (1972), Environnement et idéologie, Union générale d'édition, collection 10/18, Paris, 192 p.

MARCOU G. (1994), « *Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques* », pp. 371-383 *in* NEMERY J.-C. (*Dir.*) (1994), Le renouveau de l'aménagement du territoire, Datar/Economica, Paris, 706 p.

MARCOU G., RANGEON F. & THIEBAULT J.-C. (1997), « *Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités publiques* », pp.137-214 *in* GODARD F. (*Dir.*) (1997), Le gouvernement des villes - Territoire et pouvoir, Descartes et Cie, Paris, 287 p.

MARCOU G. (1999), « *La coopération contractuelle en Europe* », Pouvoirs Locaux n°41, 2ème semestre 1999

MARCOU G. (2004), « *Décentralisation : approfondissements ou nouveau cycle ?* », pp.8-14 *in* Cahiers français n°318, Décentralisation, Etat et territoires, La Documentation Française, Paris, janvier-février 2004, 94 p.

MASSARDIER G. (1996), Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 285 p.

MAZEY S. (1994), *La France saisie par la décentralisation, aperçu britannique*, pp. 203-233 *in* BALME R., GARRAUD P., HOFFMAN-MARTINOT V. & RITAINE E. (eds), (1994), Le territoire pour politiques : variations européennes, L'Harmattan coll. Logiques Politiques, 303 p.

MEADOWS D. H., MEADOWS D. L., RANDERS J. & BEHRENS W. W. (1972), Halte à la croissance ?, recueil de deux documents : « Enquête sur le Club de Rome » (DELAUNAY J.) et « Rapport sur les limites de la croissance » (MIT), trad. frse, Fayard, Paris, 314 p.

MEADOWS D. H., MEADOWS D. L., RANDERS J. (1992), Beyond the limits. Global collapse

or a sustaiable future, Eathscan, Londres

MEHRA M. (1997), Towards sustainable development for local authorities, European Environment Agency (EEA), Copenhagen, 157 p.

MELE P. (1998), « *Environnement, ordre juridique et gestion urbaine en France* », International Institute for the Sociology of Law, Oñati, Espagne

MENY Y. & THOENIG J.-C. (1989), Politiques publiques, coll. Thémis, PUF, 391p.

MERLIN P. & CHOAY F. (1996), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Presses Universitaires de France, Paris, 863 p.

MESAROVIC M. & PESTEL E. (1974), Stratégie pour demain, trad. frse, Seuil, Paris

METTELET C. (1998), « *Une approche holistique* », intervention au colloque d'Amiens, « Environnement : de l'évaluation à la décision », 13 & 14 octobre 1998, réseau IDEAL

MIES (MISSION INTERMINISTERIELLE DE L'EFFET DE SERRE) (2002), Que serait une société sobre en carbone ? Exemples de programmes à l'étranger, Paris, 126 p.

MONNIER E. (1992), Evaluation de l'action des pouvoirs publics, Economica, 2ème éd. (1ère éd. 1987), Paris, 245 p.

MONOD T. (1991), Sortie de secours, Seghers, Paris

MONTRICHET N. (1995), L'aménagement du territoire, La Découverte, Paris, 125 p.

MORAND C.-A. (1991), L'Etat propulsif. Contributions à l'étude des instruments d'action de l'Etat, Editions Publisud, coll. Droit public et institutions politiques, Paris, 252 p.

MORAND-DEVILLIER J. (2002), « *Les grands principes du droit de l'environnement et du droit de l'urbanisme* », Droit environnement, n°95, janv.-févr. 2002, p.8

MORIN E. (1999), Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur, rédigé dans le cadre du projet transdisciplinaire de l'UNESCO : "*Eduquer pour un avenir viable*" [www.agora21.fr]

MOSS T. & FICHTER H. (2000), Regional Pathways to sustainability. Experiences of promoting sustainable development in structural funds programmes in 12 pilot regions, IRS / DG Régio & DG Recherche, Office des publications officielles des CE, Luxembourg, 194 p.

MOSS T. & FICHTER H. (2002), « *Sustainability and EU structural funds Lessons from the experiences of 12 pilot regions* », pp.47-58 *in* LARRUE C. (*Ed.*) (2002), Recherche et développement régional durable, Actes du 3ème Symposium européen, Colloque de Tours 18-19/12/ 2000, éd. MSH "Ville et Territoires", Coll. science de la ville n°17, Tours, 304 p.

MOUSEL M. (1998), « *Du développement durable aux agendas 21 locaux* », association 4 D, juin 1998 [www.association4d.org]

MULLER P. (1990), Les politiques publiques, PUF, Que sais-je ?, Paris, 128 p.

MULLER P. (1995), « *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde* », pp.153-179 *in* FAURE A., POLLET G. & WARIN P. (*Dir.*) (1995), La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de *référentiel*, L'harmattan coll. Logiques Politiques, Paris, 192 p.

MULLER P. & SUREL Y. (1998), L'analyse des politiques publiques, Monchrestien, coll. Clefs, Paris, 186 p.

NAKIC L. (1999), « *Le théâtre d'ombres des contrats de plan* », Pouvoirs Locaux n°43 IV/1999, décembre, p.5-7

NARODOSLAWSKY M. & GABRIEL I. (*Ed.*) (1999), Regions - Cornerstones for sustainable development, International workshop series on sustainable regional development. Proceedings, Colloque de Graz (Autriche) des 28, 29 et 30 octobre 1998, éd. Austrian Network Environmental Research, Graz, 295 p.

NEMERY J.-C. (1993), « *Les institutions territoriales françaises à l'épreuve de l'Europe* », pp.11-18 *in* Entre l'Europe et la décentralisation, NEMERY J.-C. & WACHTER S. (*Dir.*) (1993), DATAR / Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 173 p.

NICOLON, A. (*Dir.*) (1988a), La prise en compte de l'environnement dans la planification française. Evaluation et éléments de prospective, « *Tome I : L'environnement dans la planification nationale et régionale* », CIRED-EHESS / SRETIE, Paris, 194 p.

NICOLON, A. (*Dir.*) (1988b), La prise en compte de l'environnement dans la planification française. Evaluation et éléments de prospective, « *Tome II L'environnement dans la planification régionale (Aquitaine, Bretagne, Nord-Pas-de-Calais)* », CIRED-EHESS / SRETIE, Paris, 136 p.

NIJKAMP P., VAN DEN BERGH C.-J.-M. & SOETEMAN F.-J. (1991), « *Regional sustainable development and natural ressource use* », pp.153-188 *in* Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics (1990)

NIJKAMP P., LASSCHUIT P. & SOETEMAN F. (1992), « *Sustainable development in a regional system* », pp.39-66 *in* BREHENY M.-J. (*Ed.*) (1992), Sustainable development and urban forms, Series editor P.-W.-J. Batey, London

OBSERVATOIRE INTERREGIONAL DU POLITIQUE (OIP) (2003), L'opinion des français sur l'environnement dans leur région, Résultats de l'enquête de septembre 2001, IFEN – Données de l'environnement n°85, août 2003

OLLIVAUX J.-P. (1985), L'aménagement du territoire et la régionalisation à la lumière de l'expérience bretonne (1974-1985), Thèse pour le doctorat de 3ème cycle en Urbanisme, université d'Aix-Marseille III, 492 p.

ONU (1993), Action 21 – Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, New-York / UNCED (1992), Agenda 21 of the Earth Summit, United Nations, New York, 124 p.

OST F. (2000), « *Le droit comme recours : la régulation juridique de l'environnement et les dichotomies de la rationalité occidentale* », pp. 169-182 *in* Droit et société, n°30

OST F. (2001), « *Comment penser la durabilité dans une culture instantanéiste ?* », pp.83-96 *in* JOLLIVET M. (*Ed.*) (2001), Le développement durable, de l'utopie au concept – De nouveaux chantiers pour la recherche, éditions Elsevier, coll. NSS, Paris, 288 p.

PASSET R. (1979), *L'économique et le vivant*, Petite Bibliothèque Payot, Paris, 287 p., 2ème éd. 1996,

Economica, Paris

PASSET R. (1995a), « *Economie, espaces, et hommes solidaires* », pp.25-39 *in* PASSET R. & THEYS J. (*dir.*) (1995), Héritiers du futur, L'Aube / Datar, 270 p.

PASSET R. (1995b), « *L'aménagement du territoire dans une perspective de développement durable* », pp.9-20 *in* MATHIS P. & CARRIERE J.-P. (*Dir.*) (1995), L'aménagement face au défi de l'environnement, ADICUEER, Poitiers, 312 p.

PASSET R. & THEYS J. (1995), « *Le développement durable pour impératif* », pp.7-17 *in* PASSET R. & THEYS J. (*Dir.*) (1995), Héritiers du futur – Aménagement du territoire, environnement et développement durable, Datar / Edition de l'Aube, 270 p.

PEARCE D., MARKANDIA A. & BARBIER E.-B. (1989), Blueprint for a green economy, Earthscan Publications Ltd, London

PEARCE D. & TURNER R.-K. (1990), Economics of naturals ressources and the environment, Harvester Wheatsheaf, London

PECQUEUR B. & COLLETIS G. (1993), « *Le territoire : une proximité de type organisationnel particulier* », Revue d'Economie Industrielle n°61

PECQUEUR B. (1994), Le développement local, Syros, coll. Alternatives, Paris, 140 p.

PECQUEUR B. & COLLETIS G. (1995),« *Le rôle des politiques technologiques locales dans la création de ressources spécifiques et d'avantages dynamiques de localisation* », *in* RALLET A. & TORRE A. (*Eds.*) (1995) Economie industrielle et économie spatiale, ASRLF, Economica, Paris

PERRET B. (1993), « *Réflexion sur les différents modèles d'évaluation* », pp. 227-240 *in* Revue française d'administration publique n°66

PEYREFITTE M. (1996), « *Fédéralisme et politique régionale communautaire* », XXXIIème colloque de l'ASRLF, Régions et villes dans l'Europe de l'an 2000, Berlin, 24 p.

PEYREFITTE M. (1997), « *Logique d'intégration et contractualisation Etat-Région* », pp. 217-237 *in* CELIMENE F. & LACOUR C. (*Dir.*) (1997), L'intégration régionale des espaces, Economica, ASRLF, Paris, 300 p.

PLANQUE B. (1999), « *Préface* », pp.7-13 *in* BENHAYOUN G., GAUSSIER N. & PLANQUE B. (*Dir.*) (1999), L'ancrage territorial du développement durable : de nouvelles perspectives, L'Harmattan, Paris, 351 p.

PLASSMAN G. (1998), Développement et gestion durable en milieu alpin, Le cas d'une ressource naturelle particulièrement sensible – l'eau karstique, thèse de doctorat de géographie, Université J. Fourrier, Grenoble, 369 p.

POLANYI K. (1983), La Grande Transformation, Gallimard, Paris [trad. de *The Great Transformation*, 1944]

PRIEUR M. (1996), Droit de l'environnement, Dalloz, Paris

PRIGOGINE I. (1990), La querelle du déterminisme, Gallimard, Paris

PRUD'HOMME R. (1996), « *Quelle convergence entre aménagement et environnement ?* », pp.11-17 *in* DE

GAUDEMAR J.-P. (*Dir.*) (1996), Environnement et Aménagement du territoire, Datar / La Documentation Française, 213 p.

QUERMONNE J.-L. (1963), « *Vers un régionalisme "fonctionnel" ?* », pp. 849-876 *in* Revue Française de Sciences Politiques, n°4, décembre 1963

QUESNE L. & VIVIEN F.-D. (2001), « *L'expérience de développement durable Biosphère 2 : vide territorial ou vide intersidéral ?* », pp.151-169 *in* COLLECTIF (2001), Développement durable et territoire, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, Université de Lille 1, L'Harmattan, Paris, 173 p.

QUIVY R. & VAN CAMPENHOUDT L. (1995), Manuel de la recherche en sciences sociales, Dunod, Paris, 287 p.

RADANNE P. (2004), La division par 4 des émissions de dioxyde de carbone en France d'ici 2050. Introduction au débat, MIES (Mission Interministérielle de l'Effet de Serre), Paris, 36 p.

RAFFAUD F. (2001), « *Le développement durable, une nouveauté pour la réflexion sur la ville ou un effet de rhétorique ?* » pp.20-26 *in* CPAU (2001), Le développement durable en questions … du concept, à la pratique…, Conférence Permanente sur l'Aménagement et l'Urbanisme Aquitaine, bulletin n°37, novembre 2001, Bordeaux, 62 p.

RAMADE F. (1981), Ecologie des ressources naturelles, Masson, Paris

RANDET P. (1994a), L'aménagement du territoire. Genèse et étapes d'un grand dessein, La Documentation Française, Paris

RANDET P. (1994b), « *Réflexions sur les desseins et les moyens de l'aménagement du territoire* », pp. 21-23 *in* ADMINISTRATION, La D.A.T.A.R. a 30 ans, revue de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, Juillet 1994, n°164, 224 p.

RAVETZ J.R. & FUNTOWICZ S.O. (1991), « *Connaissance Utile, ignorance utile, dissertation sur deux types de science* », pp.83-94 *in* TYEYS J. (*éd.*) (1991), Environnement science et politique, Les experts sont formels, Actes du Colloque d'Arc et Senan de septembre 1989, éd. GERMES, Paris, 676 p.

RAVETZ J. (2000), City-Region 2020 – Integrated Planning for a Sustainable Environment, Earthscan, Londres

RAVETZ J. & McEVOY D. (*Ed.*) (2004), Regional Sustainable Development: Evaluation Methods and Tools, Special Issue of the Journal of Environmental Assessment Planning & Management (à paraître)

REED D. (*Ed.*) (1999), Ajustement structurel, environnement et développement durable, L'Harmattan, Paris

REGOURD S. (2004), « *L'organisation territoriale issue de la décentralisation de 1982 : un bilan critique* », pp.3-7 *in* Cahiers français n°318, Décentralisation, Etat et territoires, La Documentation Française, Paris, janvier-février 2004, 94 p.

RELIANT C. (2004), L'expertise comme outil de territorialisation d'une politique publique ? Fonctions et usages de l'expertise socio-économique dans la politique d'aménagement des zones inondables en France et en Angleterre, Thèse en Sciences et Techniques de l'Environnement, ENPC - CEREVE, 337 p. + annexes

REMOND B. & BLANC J. (1989), Les collectivités locales, Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques & Dalloz, Paris, 433 p.

RENN O., CARIUS R. & LEON C. (2002), « *Sustainability, a global concept for a european program and the Baden-Württemberg state report on sustainable development* 2000 », pp. 205-226 *in* LARRUE C. (*Ed.*) (2002), Recherche et développement régional durable, Actes du 3ème Symposium européen, Colloque de Tours des 18 et 19 décembre 2000, éd. Maison des Sciences de l'Homme Ville et Territoires, Collection science de la ville n°17, Tours, 304 p.

REVERET J.-P., DORAN L. & GHANIME L. (1998), *« Biodiversity, other diversities and the case for environmental assessment »*, communication présentée au 18ème congrès de l'Association International pour l'Evaluation d'Impact, Christchurch, New Zealand, CD ROM IAIA Conferences 1997 1998, 15 p.

RIST G. (1996), Le développement, histoire d'une croyance occidentale, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris, 427 p.

RIVERIN BEAULIEU C. (2000), Les fondements éthiques du politique environnemental. Une lecture néo-aristotélicienne, Thèse de doctorat en sciences économiques et sociales mention sciences politiques, Université de Genève, 290 p.

ROCHEFORT R. (2001), « *Environnement, Ecologie, Développement durable : dix ans de travaux de recherche pour préparer l'avenir* », pp. 11-16 *in* COLLECTIF (2001), L'Environnement, question sociale. Dix ans de recherche pour le Ministère de l'Environnement, CREDOC / MATE, Editions Odile Jacob, Paris, 305 p.

RONDIN J. (1985), Le sacre des notables : la France en décentralisation, Fayard, Paris, 335 p.

ROQUEPLO P. (1991), « *Introduction générale : l'expertise scientifique, convergence ou conflit de rationalités ?* », *in* THEYS J. (*éd.)* (1991/1992), Environnement, Science et Politique. Les experts sont formels, Actes du colloque d'Arc-et-Senans 1989, cahiers du GERMES, 3 vol., pp.43-80

ROUXEL F. & RIST D. (2000), Le développement durable. Approche méthodologique dans les diagnostics territoriaux, éd. du CERTU, 147 p.

ROY B. (1993), « *22 régions passées au scanner vert* », Agence d'Information sur l'Environnement *in* L'événement du jeudi n° 435, 4-10 mars 1993

RUMPALA Y. (2000), « *Voies et ambiguïtés du repositionnement de la régulation publique face au développement durable. Esquisses d'analyses à partir du cas français* », intervention du 07/12/2000 au Séminaire Interdisciplinaire sur le Développement Durable, Lille, 22 p.

RUMPALA Y. (1999), Questions écologiques, réponses économiques. Les changements dans la régulation publique des problèmes d'environnement au tournant des années 1980 et 1990, une analyse intersectorielle, Thèse en Science Politique, sous la direction de Pierre LASCOUMES, Institut d'Etudes Politiques de Paris

RUMPALA Y. (2003), Régulation publique et environnement. Questions écologiques, réponses économiques, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, Paris, 373 p.

SACHS I. (1980), Stratégies de l'écodéveloppement, éditions Economie et Humanisme / Les

éditions Ouvrières, Paris

SACHS I. (1993), L'écodéveloppement, stratégies de transition vers le XXIème siècle, Syros, Paris

SACHS I. (1994), « *Environnement, développement, marché : pour une économie anthropologique* », entretien accordé à Jacques Weber, Natures-Sciences-Sociétés, n°3 Vol.2, pp. 258-265

SACHS I. (1995), « *Quelles régulations pour un développement durable* », Ecologie et Politique, n°15, p.14-16

SACHS I. (2002), « *Une civilisation de l'être. Entretien avec Ignacy Sachs* », pp.26-40 *in* DUCROUX A.-M. (*Dir.*) (2002), Les nouveaux utopistes du développement durable, édition Autrement, coll. Mutations, Paris, 342 p.

SADRAN P. (2004), « *Démocratie locale : les carences de l'"Acte II "* », pp.73-79 *in* Cahiers français n°318, Décentralisation, Etat et Territoires, La Documentation Française, janvier-février 2004

SANGARE I. B. (2000), Assainissement urbain, organisation des villes et développement écologique. Vers « l'autonomie durable » ?, Thèse en urbanisme et aménagement de l'espace, sous la direction de Serge Thibault, Université François Rabelais de Tours, 499 p.

SCHERRER F. (1998), communication au colloque de la Rochelle, *in* SPECTOR T., THEYS J. & MENARD F. (2001), Villes du 21ème siècle : quelles villes voulons nous ? Quelles villes auront nous ?, Actes du colloque de la Rochelle d'Octobre 1998, éditions du CERTU

SCHLEISSER-TAPESSER R., LUKESCH R., STRATI F., SWEENEY G. & THIERSTEIN A. (1998), Instruments for Sustainable Regional Development – The INSURED project – Final report, EURES Report 9, Institute for Regional Studies in Europe, Freiburg

SCHLEISSER-TAPPESER R. & STRATI F. (1999), Progress towards sustainable devlopment : results from the EU research program on human dimension of environmental change, Office des publications officielles des CE, Luxembourg, 33 p.

SCHMIDHEINY S. (1992), Changer de cap, Business Council for Sustainable Development, Dunod, Paris

SFEZ L. (1988), La décision, PUF, coll. Que sais-je ?, 1ère éd. 1984, Paris, 128 p.

SFEZ Lucien (1992), *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 571 p. (1ère éd. 1981)

SIMMONS C. (2003), « *The Regional Stepwise ecological footprint model* », communication au Workshop 3 « Evaluation for Regional Sustainable Development – Methods and Tools », REGIONET, université de Manchester, 11-13 juin 2003, 7 p. [www.iccr-international.org/regionet]

SIMON H. A. (1991), Sciences des systèmes, sciences de l'artificiel, trad. frsce (1ère éd. 1969 MIT, Massachusetts, USA), Dunod, Paris, 229 p.

SIMONNET D. (1979), L'écologisme, PUF, coll. Que Sais-Je ?, Paris, 128 p.

SMITH A. (1996), « *La commission européenne et les Fonds Structurels vers un nouveau modèle d'action* », Revue Française de Sciences Politiques Vol. 46 n°3, juin 1996, pp.474-495

SOLAGRAL (2000), Mondialisation et développement durable. Quelles instances de régulation ?, Solagral / Unesco-Most (*Management on Social Transformations Programme*), mai 2000, dossier pédagogique en 12 fiches

STÖGLEHNER G. (2002), « *The EU-Directive on Strategic Environmental Assessment and its Impact on Structural Funds* », communication au Workshop 1 « Regional Sustainable Development – The Role of Structural Funds », REGIONET, château de Seggau, Autriche, 9-11 septembre 2002, 9 p. [www.iccr-international.org/regionet].

SUPIOT A. (2000), « *La contractualisation de la société* », 53ème conférence de l'Université de Tous les Savoirs donnée le 22 février 2000, pp. 57-71 *in* UNIVERSITE DE TOUS LES SAVOIRS (2002), La Société et les Relations sociales, volume 12, édition Odile Jacob, Paris, 222 p.

THEYS J. (1993), L'environnement à la recherche d'une définition, Notes de méthodes n°1, IFEN, Paris, 47 p.

THEYS J. (2000a), « *Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments* », pp.225-259 *in* WACHTER S. (*Dir.*) (2000), Repenser le territoire - Un dictionnaire critique, DATAR / Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 287 p.

THEYS J. (2000b), Développement durable Villes et Territoires – Du concept à sa mesure et à sa mise en œuvre : innover et décloisonner pour anticiper les ruptures, Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique n°13, MELT-DRAST, Paris, 135 p.

THEYS J. (2001), « *A la recherche du développement durable : un détour par les indicateurs* », pp. 269-279 *in* JOLLIVET M. (*Ed.*) (2001), Le développement durable, de l'utopie au concept – De nouveaux chantiers pour la recherche, éditions Elsevier, coll. NSS, Paris, 288 p.

THEYS J. & EMELIANOFF C. (2001), « *Les contradictions de la ville durable* », *in* Le Débat n°113, janvier-février 2001, Gallimard, Paris, pp.122-135

THEYS J. (2002), « *L'aménagement du territoire face au développement durable : sens et limites d'une intégration* », pp.28-45 *in* LARRUE C. (*Ed.*) (2002), Recherche et développement régional durable, Actes du 3ème Symposium européen, Colloque de Tours 18-19/12/2000, éd. MSH "Ville et Territoires", Coll. science de la ville n°17, Tours, 304 p.

THEYS J. (2002b), « *L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension spatiale* », revue électronique Développement Durable et Territoires, Université de Lille, 18 p. [www.revue-ddt.org]

THEYS J. (2003), « *Le développement durable : un concept sous-exploité* », PUCA - groupe de travail sur le développement durable (document de travail), 5 p.

THOENIG Jean-Claude (1992), « *La décentralisation, 10 ans après* », Pouvoirs n°60, pp. 5-16

THOENIG J.-C. (2002), « *L'évaluation en actes : leçons et perspectives* », pp.33-50 *in* Politiques et Management Public, vol. 20, n°4, décembre 2002

THOUVENOT T. (2002), « *L'empreinte écologique de la France* », pp.37-40 *in* L'Ecologiste, vol.3 n°2, automne 2002 [synthèse d'une étude conduite par le WWF-France pour le ministère de l'Ecologie et du Développement durable]

TISSIER B. (1992), « *Scientifiques et décideurs - Complémentarité et séparation des pouvoirs* », pp. 309-317 *in* GERMES, Environnement, Science et Politique - Les experts sont formels, tome II, Les cahier du Germes n°14, décembre 1992, 518 p.

TURNER R.-K. (1992) « *Speculations on weak and strong sustainability* », Center for Social and Economic Research on the Global Environment (CSERGE), University of East Anglia and University College London, GEC 92-26

TURNER R.-K. (1993), « *Sustainability : principle and practices* » *in* TURNER R.-K. (*Ed.*), *Sustainable Environmental Economics and Management : Principles and Practices*, Belhaven, London

UICN (1980), Stratégie Mondiale de la Conservation, UICN/PNUE/WWF, Gland, 64 p.

UICN (1991), Sauver la planète. Stratégie pour l'avenir de la vie, UICN/PNUE/WWF, Gland

VAILLANCOURT J. (1998), Développement durable : évolution conceptuelle et historique, Rapport au Regroupement National des Conseils Régionaux de l'Environnement du Québec, Atelier d'Aménagement, d'Urbanisme et d'Environnement de Québec, mai 1998, 2ème édition, 37 p.

VINAY C. (1999), Le développement durable : nouvelle utopie ou stratégie politique ?, thèse de doctorat, Université Jean Monnet, Saint-Etienne, 690 p.

VIVERET P. (2001), Reconsidérer la richesse, Rapport au Secrétaire d'Etat à l'Economie Solidaire, mission "nouveaux facteurs de richesse", 51 p. + annexes

VIVIEN F.-D. (2001), « *Histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps* », pp.19-60 *in* JOLLIVET M. (*Ed.*) (2001), Le développement durable, de l'utopie au concept – De nouveaux chantiers pour la recherche, éditions Elsevier, collection environnement NSS, Paris, 288 p.

WACHTER S. (*Dir.*) (2000), Repenser le territoire - Un dictionnaire critique, DATAR / Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 287 p.

WACKERNAGEL M. & REES W. (1999), Notre empreinte écologique, éd. Ecosociété, Montréal, 212 p.

WACKERNAGEL M. (*Dir.*) (2002), « *Le dépassement des limites de la planète* », pp.31-36 *in* L'Ecologiste, vol.3 n°2, automne 2002 [synthèse de l'article publié dans les comptes rendus de l'Académie nationale des sciences des Etats-Unis, 9 juillet 2002, vol.99 n°14, pp.9266-9271]

WARIN Ph. (*Dir.*) (1999), L'évaluation en région, prisme d'une maturation politique et administrative, CERAT/CNRS - Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, 232 p.

WWF & PNUE (2002), Rapport planète vivante 2002, 38 p. [www.wwf.fr]

ZACCAI E. (2002), « *De quelques visions mondiales des limites de l'environnement* », 11 p. *in* Revue développement durable et territoires n°1, Université de Lille [www.revue-ddt.org]

ZACCAÏ E. (2002b), Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet, Presses Interuniversitaires Européennes, Peter Lang, Bruxelles - Berne

ZUINDEAU, B. (1994), « *La (les) théorie(s) du développement soutenable : quel apport pour l'analyse du développement économique régional ?* », Revue d'Economie Régionale et Urbaine n°4 1994, pp. 607-622

ZUINDEAU, B. (1995), « *Le développement durable : une approche économique spatiale* », cahiers du CEPE n°95-01, Centre Economie et Politiques Européennes, Université de Lille 1, 37 p.

ZUINDEAU B. (1996), « *La problématique du développement durable : les enseignements de l'approche spatiale* », Colloque "Ecologie Société Economie", 23-25 mai 1996, Université de Versailles, 15 p.

ZUINDEAU B. (1997), « *Le développement durable : une introduction générale* », pp.191-204 *in* BESSE J.-M. & ROUSSEL I. (*Dir.*) (1997), Environnement : représentations et concepts de la nature, L'Harmattan, Paris, 236 p.

ZUINDEAU B. (2000), « *La « durabilité » : essai de positionnement épistémologique du concept* », pp.27-69 *in* ZUINDEAU B. (*Ed.*) (2000), Développement durable & Territoires, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 289 p.

ZUINDEAU B. (2000), « *Introduction*», pp.9-24 *in* ZUINDEAU B. (*Ed.*) (2000), Développement durable & Territoires, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 289 p.

ZUINDEAU B. (*Ed.*) (2000), Développement durable & Territoires, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 289 p.

ZUINDEAU B. & VIVIEN F.-D. (2001), « *Le développement durable et son espace : antécédents intellectuels et questions pour l'avenir* », pp.11-39 *in* COLLECTIF (2001), Développement durable et territoire, Cahiers lillois d'économie et de sociologie, Université de Lille 1, L'Harmattan, Paris, 173 p.

Rapports officiels

ANDRE P. (SENAT) (2000), Les troisièmes contrats de plan Etat-Région (1994-1998) : une ambition inachevée, rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la panification 1999-2000, n°446, annexé au procès verbal de la séance du 28 juin 2000, Paris, 419 p.

AUROUX J., Réforme des zonages et Aménagement du territoire, rapport remis à Mr le Premier ministre, juin 1998

BILLET J. (CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL) (1997), Le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification, rapport au Conseil Economique et Social n°97-10, Avis du 13 mai 1997, J.O. du 9 juin 1997, 162 p.

CHEREQUE J. (1998), La prochaine génération de contrats de projets Etat-régions (2000-2007) : Plus de région et mieux d'Etat, rapport remis à Mme la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, DATAR, , Paris mai 1998, 79 p. + annexes financières + annexes DOM

COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN (CGP). BAREL J., GUILLOUX A. & LESOUHAITIER D. (1995), Bilan de l'exécution de la deuxième génération des contrats de plan Etat régions : rapport pour le Premier ministre, La documentation française, Paris, 27 p. + annexes

COMMISSION POUR L'AVENIR DE LA DECENTRALISATION (2000), Refonder l'action

publique locale, Rapport au Premier Ministre remis par Pierre Mauroy, Paris, 113 p.

CONSEIL D'ETAT (1993), Décentralisation et ordre juridique, rapport public pour 1993

COUR DES COMPTES (1998), Rapport public pour 1998, chapitre III Observations concernant l'Etat : « l'Etat et les contrats de plan Etat-régions », pp.137-167

DANIEL J.-C. (ASSEMBLEE NATIONALE) (2000), Volet territorial et contrats de plan Etat-Région : le pari des territoires, Rapport n°2416 fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, enregistré à l'Assemblée Nationale le 24 mai 2000, Direction des Journaux Officiels, 28 juin 2000, Paris, 289 p.

DATAR (2000), Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement, La Documentation Française, Paris, 87 p.

DELEGUATION A L'AMENAGEMENT ET AU DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE (2002), *L'évaluation des politiques publiques et les indicateurs du développement*, rapport n° 3594 présenté à l'Assemblée Nationale par Philippe Duron le 12 février 2002 [www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i3594.asp]

MENGIN J. (CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL) (1998), Développement local et politiques d'aménagement du territoire, rapport au Conseil Economique et Social n°98-19, séance des 27 et 28 octobre 1998, 278 p.

MORVAN Y., Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), rapport remis à Mme la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, mai 1998

TROUSSET P., Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires, rapport remis à Mme la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, juin 1998

Evaluation des CPER et des DOCUP

ADAGE ENVIRONNEMENT (2002), Elaboration des enjeux environnementaux des Profils Environnementaux Régionaux, MEDD-D4E, novembre 2002, 44 p. + annexes

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (2002), Evaluation des contrats de Plan Etat-Région. Bilan intermédiaire sur trois thèmes : aides aux entreprises, environnement et politiques de la ville, document de travail, octobre 2002, 20 p.

ECOTEC (1998), *Encourager un développement durable grâce aux programmes de l'objectif 2 : manuel pour les gestionnaires de programmes*, Commission européenne, Direction Générale des Affaires Régionales

GHK (2002a), The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development. Volume 1: Synthesis Report to the European Commission, DG REGIO, contrat n° 2001.CE.16.0.AT.050, décembre 2002, 87 p.

GHK (2002b), The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development. Volume 2: Concepts and Methods. Final Report to the European Commission, DG REGIO, contrat n° 2001.CE.16.0.AT.050, décembre 2002, 120 p.

LEROND CONSULTANT (1997), Évaluation environnementale des contrats de plans Etat-région, recensement des expériences, rapport pour le MATE, 1 tome + annexes, Paris

LEROND M. (2003), Méthodologie d'évaluation environnementale à mi-parcours, document provisoire, Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, janvier 2003, 43 p.

SEGESA (2002), Etude sur les objectifs comparés des DOCUP et des CPER - Période 2000-2006 - Tome 1 - Rapport national, DATAR, Paris, novembre 2002, 76 p. + annexes

SEGESA (2002b), Etude sur les objectifs comparés des DOCUP et des CPER - Période 2000-2006 - Tome 2 – Résultats régionaux et situation en France métropolitaine, DATAR, Paris, novembre 2002, 22 fiches régionales

Analyse régionale : Région Nord-Pas-de-Calais

BCEOM – Bipe conseil (1998), *Evaluation environnementale du contrat de plan Etat-Région et des documents de programmation européens, et étude préalable à la définition d'une méthodologie d'évaluation*, Phase 1: synthèse de l'analyse environnementale globale des documents de programmation, Septembre 1998.

BCEOM – Bipe conseil (1999), *Evaluation environnementale du contrat de plan Etat-Région et des documents de programmation européens, et étude préalable à la définition d'une méthodologie d'évaluation*, Phase 2: analyse des mesures de programmation et proposition d'une méthode d'évaluation, Janvier 1999

BLANDIN M.-C. (1999), « *Au pied du mur. Six ans de gestion verte en Nord-Pas-de-Calais* » *in* Pouvoirs Locaux n°43 IV / 1999, pp.78-87

BLANDIN M.-C. (2003), « *L'expérience du conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 1992-1998. Un basculement conflictuel* », interview de l'ex-présidente du conseil régional Nord-Pas-de-Calais, sénatrice du Nord, par Jacques Picard, pp. 47-48 *in* Territoires n°438, cahier n°2, « Développement durable : une utopie les pieds sur terre », mai 2003

CE DG Politique Régionale (2000), *Résumé du DOCUP Nord-Pas-de-Calais Objectif 2 – Période 2000-2006*, Commission Européenne – Direction Générale politique régionale, Bruxelles, 13 p.

CERDD (Centre Ressource du Développement Durable) (2002), *Développement durable. 10 ans d'actions… dans le Nord-Pas-de-Calais*, édition spéciale sommet de la Terre de Johannesburg, 43 p.

CERDD (Centre Ressource du Développement Durable) (2002b), *HQE et logements sociaux. Récits d'opérations*, 31 p.

CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS (1999a), *« Document d'Orientations Régionales. Seconde version modifiée, après débat en Séance Plénière du 21 janvier 1999 et concertation avec les Collectivités territoriales et les acteurs socio-professionnels »*, juin 1999, 123 p.

CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS (1999b), « *Orientations stratégiques en matière d'environnement* », propositions aux débats, juillet 1999

CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS (1999c) « *Orientations stratégiques en matière d'environnement : De la reconquête vers l'excellence. L'environnement au service d'un développement durable pour la région Nord-Pas-de-Calais* », rapport présenté par M. Jean-François CARON, séance plénière des

16 & 17 décembre 1999, 59 p.

CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS (2000), "*Vers le développement durable en région Nord-Pas-de-Calais*", rapport présenté lors de la séance plénière du 16 décembre 1999 et proposé aux débats par M. Jean-François CARON lors de la séance plénière des 26 & 27 janvier 2000, 53 p.

CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS (2003), *Nord-Pas-de-Calais, la région du développement durable*, Direction de la Communication, Région Nord-Pas-de-Calais, mai 2003, 11 p.

CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS (2003b), L'Agenda 21 régional, juin 2003, 147 p.

CONSEIL REGIONAL NORD-PAS-DE-CALAIS (2004), Le développement durable en question, Etudes Prospectives Régionales n°8, mai 2004, 101 p.

ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT ALTERNATIF (EDA) (2000), *Développement durable, côté économie*, Actes du colloque du 17 décembre 1999, 96 p.

ERNECQ, J.-M. & LORENS, P.-J. (1999), « *L'évaluation. Une démarche politique voulue par le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais* », *in* Etudes pour une région n°4, L'évaluation ... vers une autre « vision » de l'action publique, Région Nord-Pas-de-Calais, novembre 1999, 160 p.

HORAIST, J. (1998), « *La mise en œuvre de l'évaluation en Nord-Pas-de-Calais* », pp.84-89 *in* Pouvoirs Locaux, Le défi de l'évaluation, n°38 III/1998

HORAIST, J. (1999), « *Clés de construction de la démarche évaluative... Pour comprendre la portée de ses résultats* », *in* Etudes pour une région n°4, L'évaluation ... vers une autre « vision » de l'action publique, Région Nord-Pas-de-Calais, novembre 1999, 160 p.

IFEN (Institut Français de l'ENvironnement) (2004), L'environnement dans le Nord-Pas-de-Calais, 245 p.

LES VERTS NORD-PAS-DE-CALAIS (2004), « *1998-2003 L'action des élus verts de la Région Nord-Pas-de-Calais* », bilan du groupe des élus verts au Conseil régional pour la campagne des élections régionales des 21 & 28 mars 2004, 63 p. [http://npdc.lesverts.fr]

LORENS, P.J. & HORAIST, J. (1998), « *La mise en œuvre de l'évaluation dans les institutions régionales. La pratique du Nord-Pas-de-Calais* », pp. 449-461 *in* RERU n°3 (Revue d'Economie Régionale et Urbaine), « Evaluation des politiques publiques territoriales »

VILLALBA B. (1995), De l'identité des Verts. Essai sur la constitution d'un nouvel acteur politique, Thèse pour le doctorat de science politique, université de Lille 2, 575 p.

VILLALBA B. (1997), « *La construction d'un bilan comme processus de légitimation politique. Les élus Verts au Conseil régional.* », pp.314-330 *in* Vème journées de l'IFRESI, Tensions sociales et transformation urbaines, changements politiques, Actes du colloque, CNRS-Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 20-21 mars 1997, Tome V

VILLALBA B. (1999), « *La rose et le myosotis. La gauche plurielle et l'élection régionale* », pp.33-49 *in* LAURENT A. & DOLEZ B. (*Dir.*) (1999), Des roses en mars. Les élections régionales et cantonales de 1998 dans le Nord-Pas-de-Calais, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 225 p.

Analyse régionale : Région Midi-Pyrénées

ARPE (Agence Régionale Pour l'Environnement de la Région Midi-Pyrénées) (1997), Vers un développement durable : expériences et recommandations de sept régions européennes, sept régions européennes / ARPE / Institut EURES / Programme PACTE- Commission Européenne, Toulouse, 156 p.

ARPE (1999), D2MIP Développement durable en Midi-Pyrénées - programmation pilote au titre des fonds structurels. Programmes Castres – Mazamet et Figeac- Decazeville, rapport final, Toulouse, 55 p. + Annexes

ARPE (1999b), Diagnostic développement durable urbain – Le questionnaire. Méthode réalisée pour le Réseau des Villes Durables de Midi-Pyrénées, avec le soutien du Conseil Régional Midi-Pyrénées et du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ARPE / IDE Environnement, ed. ARPE, Toulouse, 75 p.

ARPE (2001), Diagnostic développement durable urbain – Tome 2 : les indicateurs. Méthode mise en place avec le réseau des villes durables de Midi-Pyrénées, avec le soutien du Conseil Régional Midi-Pyrénées et du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ARPE / IDE Environnement, ed. ARPE, Toulouse, 45 p.

CE DG Politique Régionale (2000b), *Résumé du DOCUP Midi-pyrénées Objectif 2 – Période 2000-2006*, Commission Européenne – Direction Générale de la politique régionale, Bruxelles, 15 p.

FLAMANT J.-C. (2001), « *Les représentations du futur en Midi-Pyrénées* », Pouvoirs Locaux n°49 II/2001, pp. 80-84

REGION MYDI-PYRENEES (1991), *Le Plan Vert*, 24 p.

REGION MYDI-PYRENEES (1997), *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire, Groupe thématique n°3 « Identité Attractivité »*, février 1997, 63 p.

REGION MYDI-PYRENEES (1997b), *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire, Groupe thématique n°4 « Logiques spatiales des systèmes productifs et emploi »*, février 1997, 54 p.

REGION MYDI-PYRENEES (1997c), *Le développement durable en Midi-Pyrénées : 21 propositions pour le XXIe siècle. Vers un plan d'action régional pour le XXIe siècle*, 5 p.

REGION MYDI-PYRENEES (1999a), *Concertation pour le CPER 2000-2006. 4 chantiers pour l'avenir*, document préparatoire à la concertation pour le CPER 2000-2006, 9 p.

REGION MYDI-PYRENEES (1999b), *CPER 2000-2006 - 4 chantiers pour l'avenir. Orientations stratégiques – Rapport d'étapes*, adopté par l'Assemblée plénière du 12 juillet 1999

REGION MYDI-PYRENEES (2000), *L'essentiel du CPER 2000-2006 – Plus et mieux pour Midi-Pyrénées* », 5 p.

ANNEXES

Annexe 1 : Présentation de la politique régionale européenne

Annexe 2 : Quelques repères pour une chronologie de la prise de conscience environnementale et de son institutionnalisation

Annexe 3 : Montants par habitant consacrés aux contrats de Plan 2000-2006 classés par ordre décroissant. Analyse des contributions de l'Etat et des Régions

Annexe 4 : Part de l'Etat dans les quatre générations de contrat de Plan suivant les régions

Annexe 5 : Zones éligibles aux Fonds structurels en France et en Europe

Annexe 6 : Répartition régionale de la dotation nationale au titre des Fonds structurels Objectifs 1 & 2 pour la période 2000-2006

Annexe 7 : Evolution de la participation des différents ministères aux CPER 1994-1999 & 2000-2006

Annexe 8 : Comparaison de l'évolution des montants des CPER "stricts" pour les Régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais sur quatre générations (1984-2006)

Annexe 9 : Populations éligibles aux programmes régionaux européens entre la période 1994-1999 et 2000-2006 pour les Régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais

Annexe 10 : Extraits du dispositif d'évaluation et de suivi du CPER et du DOCUP Objectif 1 de la Région Nord-Pas-de-Calais pour la période 2000-2006.
Aperçu de la hiérarchisation des programmes et des correspondances entre les différents niveaux

Annexe 11 : Présentation du cadre d'analyse « *Sustainable Quality Management* » (SQM)

Annexe 12 : Historique et genèse du développement durable en Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées : événements, acteurs et partenariats

Annexe 13 : Analyse statistique des discours avec le logiciel Alceste.
Présentation de quelques résultats exploratoires.

Annexe 1

Rappel de la politique régionale européenne : 4 fonds structurels et 3 objectifs généraux

La cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats font partie des objectifs majeurs de la Communauté économique européenne (article 2 du traité de Rome). La politique régionale communautaire vise à corriger les disparités de développement régional. Son action est programmée sur 6 ans et s'appuie sur les fonds structurels et leur champs d'application. Depuis les années 1970, son importance n'a cessé de croître, notamment en termes financiers.

Les Fonds structurels sont le principal outil de la politique régionale. Depuis 1989, leur action est fondée sur 4 principes, confirmés et renforcés par la nouvelle réglementation de juillet 1993 : la programmation, le partenariat, l'additionnalité et la subsidiarité.

La programmation : elle débouche sur des programmes pluriannuels de développement, en suivant un processus de décision partenariale ;

Le partenariat : il implique une concertation la plus étroite possible entre la Commission européenne et les autorités compétentes de chaque Etat au niveau national, régional ou local, dès le stade préparatoire et jusque dans la mise en oeuvre des actions ;

L'additionnalité : les aides européennes ne doivent pas se substituer aux efforts fournis par les Etats. Les Etats doivent, sauf situation particulière, maintenir pour chaque Objectif leurs dépenses publiques au moins au même niveau que pendant la période précédente ;

La subsidiarité : consacrée par le traité de Maastricht, elle guide les relations entre la Communauté et les Etats membres. Elle implique d'une façon générale qu'une autorité supérieure ne peut et ne doit agir que si un objectif ne peut être réalisé de manière satisfaisante à un niveau moins élevé. Il en résulte notamment qu'il appartient aux autorités compétentes au niveau national et régional de sélectionner les projets à financer et d'assurer leur mise en oeuvre.

Pour la période 2000-2006, les fonds structurels sont réformés, le nombre d'objectifs est réduit de sept à trois :

- l'Objectif 1 qui doit promouvoir le développement dans les régions en retard de développement bénéficiera de 70% des fonds structurels et sera strictement réservé aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;
- l'Objectif 2 (reconversion économique et sociale) qui rassemblera les zones industrielles en reconversion, les zones rurale en déclin et les secteurs urbains en difficulté, en recevra 11,5% (avec un dispositif permanent et un dispositif transitoire de sortie pour les territoires « en conversion » les aidant à sortir du zonage européen). Ce nouvel objetcif 2 se substitue aux objectifs 2 et 5b de la précédente période ;
- enfin l'Objectif 3, qui vise principalement la lutte contre le chômage et l'insertion des publics en difficulté par la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation professionnelle et d'emploi. Cet objectif non territorialisé ne sera pas spécifiquement étudié.

A ces initiatives nationales s'ajoutent 4 programmes d'initiatives communautaires (PIC) (contre 13 pour la génération précédente) portant sur la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale ("Interreg III"), sur l'égalité des chances dans l'accès au travail ("Equal"), sur le soutien des projets de territoire dans les zones rurales ("Leader +") et sur les quartiers en difficulté ("Urban II").

Pour mener à bien ces différentes politiques, l'Union européenne dispose principalement de 4 fonds : il s'agit du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional, créé en 1975) ; du FSE (Fonds Social Européen, créé en 1957) ; du FEOGA, (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole) ; et de l'IFOP, (Instrument Financier d'Orientation de la Pêche, existe depuis 1993).

La Datar assure l'animation et le suivi d'ensemble des programmes au niveau national, en remplissant une fonction d'interface entre la Commission européenne, les services de l'Etat (centraux et déconcentrés), les collectivités locales et les autres organismes concernés par les fonds structurels. Mais elle n'intervient pas dans la gestion financière des Fonds structurels qui sont confiés à des ministères particuliers en fonction de leurs responsabilités : le ministère de l'Emploi et de la Solidarité gère le FSE alors que le FEOGA-Garantie et l'IFOP sont gérés par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, le FEDER est géré par le ministère de l'Intérieur.

Annexe 2

Quelques repères pour une chronologie
de la prise de conscience environnementale et de son institutionnalisation

Institutionnalisation de l'environnement en France	événements internationaux majeurs	Naissance de l'écologie politique
1963 : création des **Parcs Nationaux** (*Port-Cros* et *la Vanoise* sont les deux 1ers créés) 1964-1965 : Vote de la **loi sur l'eau** (dont la Datar est motrice) – Création des Comités de bassin et des Agences de bassin 1965 : La Datar initie la réflexion sur les **Parcs Naturels Régionaux** (PNR), 1er créé en 1968	1948 : création de l'**Union International pour la Protection de la Nature** (UICN) Années 50 : Augmentation des catastrophes écologiques d'origine anthropique (pollution au mercure à Minamata, dissémination de DDT dans l'atmosphère par exemple) et nouvelle nature des problèmes environnementaux 1957 : 1ère recherche sur les Gaz à Effet de Serre 1961 : création du **WWF** Années 60 : conquête spatiale et 1ères visions extérieure de la "*planète bleue*" 1ères **pluies acides** 1967 : **marée noire** (*Torrey Canyon*) 1968 : 1ères réflexions internationales sur les questions environnementales globales (conférence sur la conservation des ressources de la biosphère à Paris)	Des ouvrages scientifiques précurseurs tels que "*La planète au pillage*" d'Orson (1948) ou "*La faim du monde*" de Vogt (1950) annoncent la prise de conscience environnementale à venir. A leurs suites, d'autres ouvrages comme "***Le printemps silencieux***" de Rachel Carson (1956), "'*Quelle terre laisserons-nous à nos enfants ?*" de Barry Commoner (1963)ou, en France, "***Avant que nature ne meure***" de Jean Dorst (1964) ou encore "*Arcadie, essai sur le mieux vivre*" de Bertrand de Jouvenel (1968), participent à ce mouvement. L'écologie devient un phénomène social. 1968-1970 : l'écologie se constitue en idéologies
Octobre 1969 - Mai 70 : réflexion au sein de la DATAR : « ***programme des 100 mesures pour l'environnement*** » juillet 1970 : création du **Haut Comité de l'Environnement** (sous tutelle de la DATAR) janvier 1971 : création du **Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement** (R. Poujade) 1975 : Création du **Conservatoire du Littoral** 1976 : **Loi sur la protection de la Nature** et sur les Installations Classées Création des **réserves naturelles**	1970 : lancement du programme scientifique international « *Man & Biosphere* » 1971 : convt° de Ramsar (zones humides) 1972 : 1ère assemblée internationale consacrée à l'environnement : « Conférence mondiale des Nations-Unies sur l'environnement » (***Stockholm***) Création du **PNUE** 1972 : convention de l'ONU sur le patrimoine mondial culturel et naturel 1973 : convention CITES sur le commerce international des espèces menacées d'extinction 1976 : accident à la dioxine (*Seveso-Italie*) 1978 : marée noire (*Amoco Cadiz*) 1979 : 1ère conf. mondiale sur le climat convention de Bonn (espèces migratrices) **accident nucléaire** (*Three Mile Island*)	1970 : création de "***Friends of the Earth***", ONG environnementale 1971 : création de "***Greenpeace***" 1972 : publication du rapport du club de Rome « *The limits to growth* » 1972 : Pour la 1ère fois, 2 candidats écologistes se présentent en France aux législatives 1973 : **1er choc pétrolier** 1974 : René Dumont - **1er candidat écologistes aux présidentielles** (1,3%) Le mouvement de l'écologie politique se constitue, notamment autour d'ouvrages d'Ivan Illitch, d'André Gorz ou de Jacques Ellul. 1978 – 1981 : fin des mouvements sociaux post-68
1982 : Directive Seveso 1982-1983 : lois de décentralisation et réforme de la planification 1989 : rapport Barnier « *140 lois, 817 décrets mais toujours pas de droit de l'environnement* » 1990 : **Plan National pour l'Environnement** (PNE)	1983 : création par l'ONU de la Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement (**CMED**) 1984 : accident chimique (*Bhopal-Inde*) 1986 : catastrophe nucléaire (*Tchernobyl*) 1987 : « ***Notre avenir à tous*** », dit « rapport Brundtland », remis à l'ONU 1987 : **protocole de Montréal** sur les gaz nocifs à l'ozone (CFC) 1988 : création du **GIEC** 1989 : marée noire (*Exxon Valdez*)	1981 : Brice Lalonde, candidat écologiste à l'élection présidentielle (3,9%) 1984 : **création du parti *Les Verts*** 1988 : Antoine Waechter : candidat écologiste à l'élection présidentielle (3,8%) 1989 : **1er bon score du vote écologiste** (8%) aux élections municipales de mars 1989

Sources diverses, décembre 2002

Annexe 3

Montants par habitant consacrés aux contrats de Plan 2000-2006
classés par ordre décroissant : analyse des contributions de l'Etat et des Régions

Dotation CPER **de l'Etat** [en € par habitant]	
Corse	994,58
Limousin	461,42
Nord-Pas-de-Calais	384,74
B^{sse}-Normandie	379,94
Lorraine	355,17
Midi-Pyrénées	336,29
Auvergne	313,11
Bretagne	312,78
Franche-Comté	302,43
Languedoc-R.	301,9
Poitou-Charentes	299,85
H^{te}-Normandie	280,87
Île-de-France	274,25
Champagne-A.	274,07
Alsace	263,86
Aquitaine	249,23
P.A.C.A.	248,40
Picardie	248,20
Bourgogne	235,10
Centre	225,91
Rhône-Alpes	225,86
Pays de la Loire	216,28
Moyenne	**285,11**

Dotation CPER **des conseils régionaux** [en € par habitant]	
Corse	924,14
B^{sse}-Normandie	538,06
Île-de-France	427,43
Midi-Pyrénées	320,40
Lorraine	296,29
H^{te}-Normandie	296,54
Champagne-A.	281,90
Languedoc-R.	270,29
Limousin	264,68
Nord-Pas-de-Calais	261,56
Poitou-Charentes	264,16
Picardie	260,72
Franche-Comté	257,52
Aquitaine	247,99
Alsace	247,71
P.A.C.A.	238,41
Bretagne	225,24
Rhône-Alpes	220,82
Bourgogne	207,41
Auvergne	206,78
Centre	205,90
Pays de la Loire	194,11
	290,17

Dotation CPER [en € par habitant] **Etat + conseils régionaux**		Part Etat / Région en %
Corse	1918,72	51,8 / 48,2
B^{sse}-Normandie	918,00	41,4 / **58,6**
Limousin	726,12	**63,5** / 36,5
Île-de-France	701,68	39,1 / **60,9**
Midi-Pyrénées	656,69	51,2 / 48,8
Lorraine	651,45	54,5 / 45,5
Nord-Pas-de-Calais	645,55	**59,5** / 40,5
H^{te}-Normandie	577,41	48,6 / 51,4
Languedoc-R.	572,19	52,8 / 47,2
Poitou-Charentes	564,01	53,2 / 46,8
Franche-Comté	559,95	54 / 46
Champagne-A.	556,15	49,3 / 50,7
Bretagne	538,02	**58,1** / 41,9
Auvergne	519,87	**60,2** / 39,8
Alsace	511,57	51,6 / 48,4
Picardie	508,93	48,8 / 51,2
Aquitaine	497,21	50,1 / 49,9
P.A.C.A.	486,81	51 / 49
Rhône-Alpes	446,68	50,6 / 49,4
Bourgogne	442,52	53,1 / 46,9
Centre	431,81	52,3 / 47,7
Pays de la Loire	410,39	52,7 / 47,3
	575,28	**49,6 / 50,4**

Légende	
	Dotation par habitant > à 240 € et < à 280 €
	Dotation par habitant > à 280 € et < à 320 €
	Dotation par habitant > à 320 €

Légende		
	Dot. / hbt > à 480 € et < à 560 €	
	Dot./ hbt > à 560 € et < à 640 €	écart de + de 10
	Dotation par habitant > à 640 €	écart de + de 20

Chiffres d'après les chiffres donnés par la Datar pour les CPER hors DOM-TOM (Datar, 2002 : 16-17 & 30), crédits initiaux inscrits aux contrats de plan (contrats initiaux et avenants) pour la métropole, montants "stricts" hors programmes interrégionaux et grands programmes et hors engagements des autres partenaires, notamment les collectivités territoriales

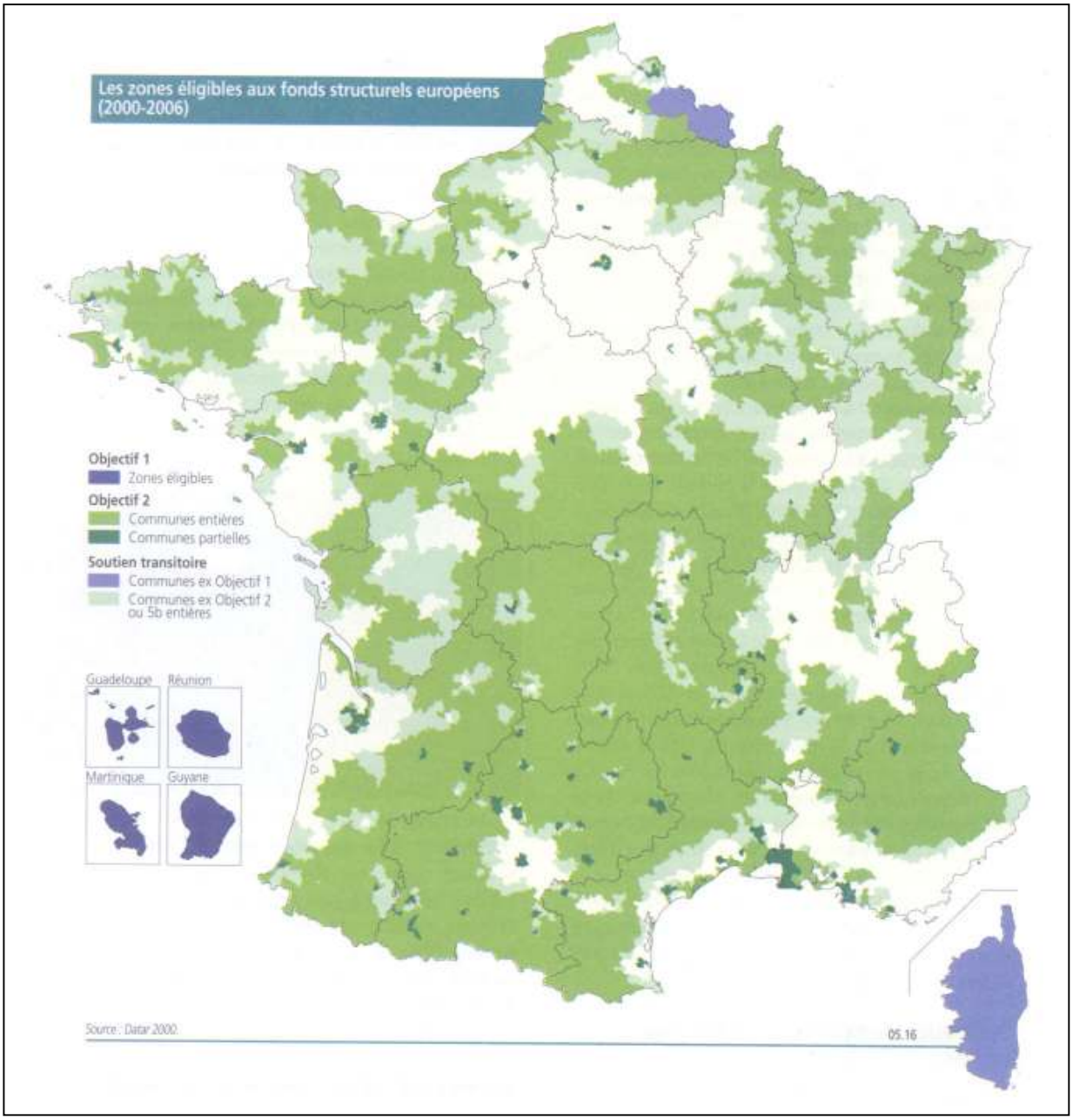
Annexe 4

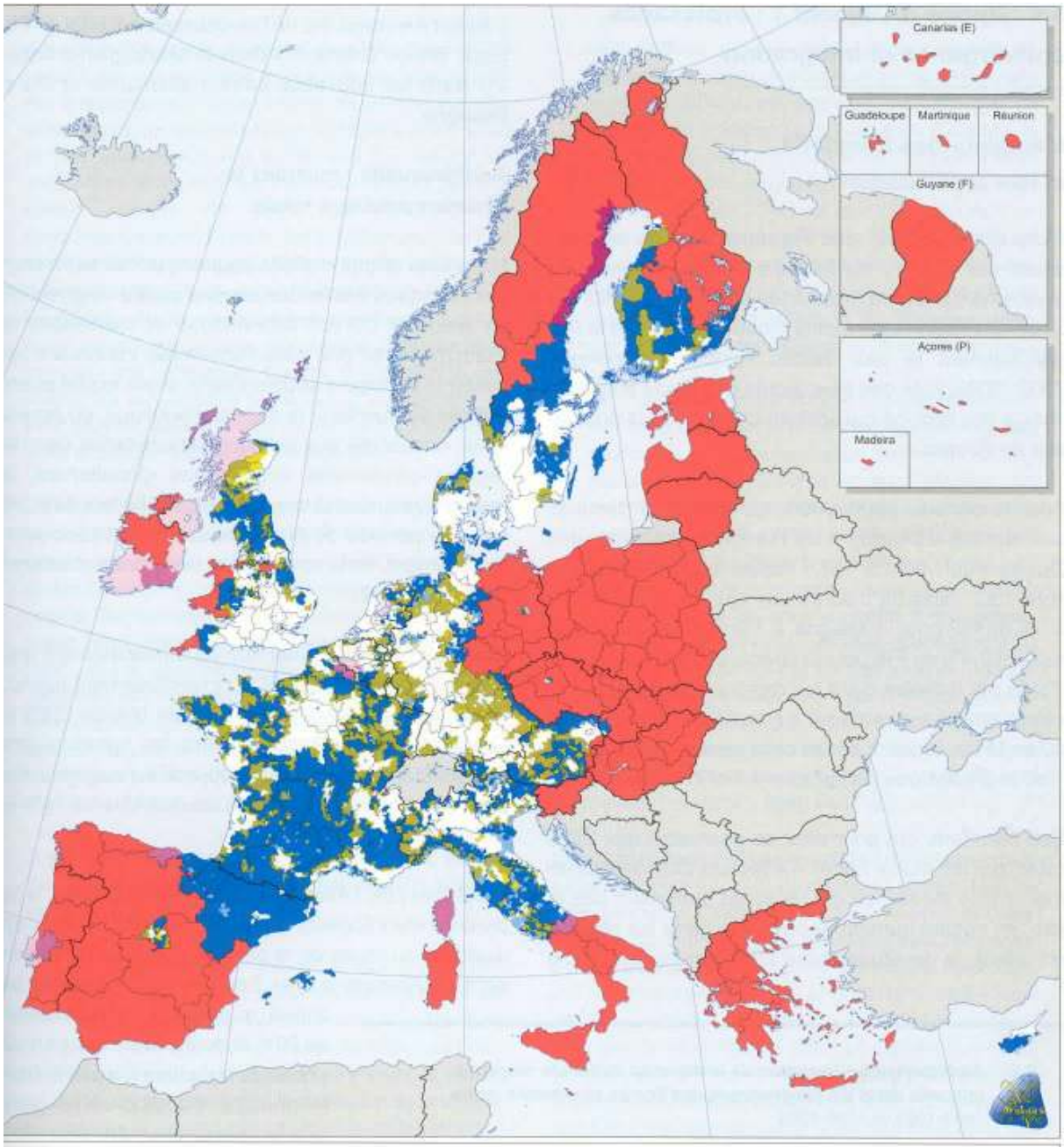
Part de l'Etat dans les quatre générations de contrat de Plan suivant les régions				
[montant en F par habitant]	1984-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Alsace	713	1 050	1 282	1 731
Aquitaine	805	770	975	1 635
Auvergne	735	960	1 330	2 054
Bourgogne	592	950	1 220	1 542
Bretagne	730	931	1 765	2 052
Centre	371	695	844	1 482
Champagne-Ardenne	442	1 000	1 157	1 824
Corse	3 539	1 300	2 670	6 524
Franche-Comté	846	1 220	1 470	1 984
Île-de-France	718	720	837	1 799
Languedoc-Roussillon	1 076	1 300	1 640	1 980
Limousin	978	1 370	2 035	3 027
Lorraine	1 318	1 400	1 854	2 330
Midi-Pyrénées	694	980	1 660	2 206
Nord-Pas-de-Calais	1 137	1 360	1 864	2 524
Basse-Normandie	577	1 180	1 150	2 492
Haute-Normandie	307	1 065	1 115	1 842
Pays de la Loire	479	680	806	1 419
Picardie	1 120	1 200	1 175	1 628
Poitou-Charentes	670	1 080	1 515	1 967
Provence-Alpes-Côtes d'Azur	1 043	690	726	1 629
Rhône-Alpes	505	610	676	1 481

Légende :	
Les trois Régions les plus faiblement dotées pour 2000-2006	
Les trois Régions les plus fortement dotées pour 2000-2006	

Sources : (Fabries-Verfaillie & Stragiotti 2000 : 4) & Datar, 2002

Annexe 5


Les zones éligibles aux fonds structurels européens (2000-2006)
Objectif 1
Zones éligibles
Objectif 2
Communes entières
Communes partielles
Soutien transitoire
Communes ex Objectif 1
Communes ex Objectif 2 ou 5b entières
Guadeloupe
Réunion
Martinique
Guyane
Source : Datar 2000
05.16



4.1 Fonds structurels, 2004-2006 : zones éligibles aux Objectifs 1 et 2

Objectif 1
- Objectif 1
- En cours de sortie (jusqu'au 31/12/2005)
- En cours de sortie (jusqu'au 31/12/2006)
- Programme spécial

Objectif 2
- Objectif 2
- Objectif 2 (partiellement)
- En cours de sortie (jusqu'au 31/12/2005)
- En cours de sortie (partiellement) (jusqu'au 31/12/2005)

Source: DG REGIO

0 100 500 km

Annexe 6

Répartition régionale de la dotation nationale au titre des Fonds structurels
Objectifs 1 & 2 pour la période 2000-2006

	Objectif 1 (+ soutien transitoire) [Feder + FSE + FEOGA orientation + IFOP]	**Objectif 2** (+soutien transitoire)		Total **objectifs 1 & 2** [hors DOM]
		FEDER + FSE	FEOGA garantie	
Alsace		1,5 %	2,1 %	1,4 %
Aquitaine		7,3 %	10,7 %	7,1 %
Auvergne		4,8 %	7,6 %	4,6 %
B^{sse}-Normandie		4,3 %	5,3 %	4 %
Bourgogne		3,8 %	5,9 %	3,7 %
Bretagne		6,5 %	7,4 %	6,1 %
Centre		3,2 %	3,6 %	3 %
Champagne-A.		3,3 %	1,6 %	2,9 %
Corse	4,6 % [soutien transitoire]			2,4 %
Franche-Comté		2,9 %	3,6 %	2,8 %
H^{te}-Normandie		4,9 %	0,7 %	4,1 %
Île-de-France		2,3 %		1,9 %
Languedoc-R.		4,3 %	6 %	4,2 %
Limousin		2,2 %	6,2 %	2,5 %
Lorraine		6,1 %	4,1 %	5,5 %
Midi-Pyrénées		6,5 %	11,9 %	6,6 %
Nord-Pas-de-Calais	9,9 % [soutien transitoire]	9,8 %	0,1 %	13,2 %
P.A.C.A.		4,9 %	4,2 %	4,5 %
Pays de la Loire		6,4 %	5,1 %	5,8 %
Picardie		4,1 %	0,6 %	3,4 %
Poitou-Charentes		4,3 %	6 %	4,1 %
Rhône-Alpes		6,6 %	7,3 %	6,2 %
Total France métropolitaine	14,5 % [570 millions d'€]	100 % [6227 M€]	100 % [768,3 :M€]	100 % [7565,3 M€]
DOM	85,5 %			
Total France	100 % [3938,9 M€]	100 % [6227 M€]	100 % [768,3 M€]	144,5 % [10934,2 M€]
Part national	36 %	64 %		100 %
Objectif 1 / Objectif 2	30,8 % DOM / 5,2 % Phasing Out	57 %	7 %	100 %

Légende	
	Part relative comprise entre 3,5 et 5,5 % de l'enveloppe nationale
	Part relative comprise entre 5,5 et 9 % de l'enveloppe nationale
	Part relative supérieure à 9 % de l'enveloppe nationale

Sources : d'après les chiffres donnés par la Datar hors réserve de performance, programme national d'assistance et programme national informatique (Datar2001 : 71-72)

Annexes 7

Evolution de la participation des différents ministères aux contrats de plan

en millions d'euros	CPER 1994-1999 (hors TOM)		CPER 2000-2006		Evolution des enveloppes entre 1994-1999 et 2000-2006
Les montants en euros portés dans le présent document n'ont pas de valeur contractuelle. La conversion a été faite à partir des chiffres officiels en francs au taux de 1 euro = 6,55957 francs.	Montant	Part relative sur l'ensemble des ministères	Montant	Part relative sur l'ensemble des ministères	
Agriculture et pêche	1 140,78	8,92%	1 474,26	8,42%	+ 29,23%
Affaires étrangères et coopération	10,41	0,08%	19,89	0,11%	+ 91,07%
Culture	223,31	1,75%	387,07	2,21%	+ 73,33%
Défense - Anciens combattants	1,34	0,01%	80,49	0,46%	+ 5900,00%
Education nationale dont	2 136,12	16,70%	3 013,76	17,21%	+ 41,09%
Enseignement supérieur et recherche	*1 979,94*	*15,48%*	*2 770,53*	*15,82%*	*+ 39,93%*
Enseignement scolaire	*156,17*	*1,22%*	*243,23*	*1,39%*	*+ 55,75%*
Emploi - Formation professionnelle	605,56	4,73%	822,16	4,70%	+ 35,77%
Ville	533,83	4,17%	1 237,28	7,07%	+ 131,77%
Santé et social	368,56	2,88%	428,06	2,44%	+ 16,15%
Environnement	198,49	1,55%	489,80	2,80%	+ 146,76%
Equipement dont	5 880,84	45,97%	7 145,51 (1)	40,81%	+ 21,50%
Routes	*4 161,42*	*32,53%*	*4 184,34*	*23,90%*	*+ 0,55%*
Autres modes et divers	*825,76*	*6,46%*	*2 501,14*	*14,28%*	*+ 202,89%*
Logement et urbanisme	*850,75* (2)	*6,65%*	*343,56*	*1,96%*	*- 59,62%* (3)
Tourisme	*42,91*	*0,34%*	*116,47*	*0,67%*	*+ 171,40%*
FNADT : aménagement du territoire	716,21	5,60%	1 117,45 (4)	6,38%	+ 56,02%
MEFI dont	725,38	5,67%	913,78	5,22%	+ 25,97%
Industrie	*648,91*	*5,07%*	*759,81*	*4,34%*	*+ 17,09%*
Commerce extérieur	*36,22*	*0,28%*	*63,60*	*0,36%*	*+ 75,59%*
PME, commerce artisanat	*40,25*	*0,31%*	*90,22*	*0,52%*	*+ 124,17%*
Jeunesse et sports	23,33	0,18%	123,64	0,71%	+ 429,89%
Justice	0,53		48,56	0,28%	+ 9131,88%
Outre-Mer	154,20	1,21%	208,25	1,19%	+ 35,05%
Divers, dont charges communes etc ...	73,16	0,57%	0,18	0,001	- 99,75%
TOTAL	12 792,04		17 510,00		+ 36,88%

(1) Dont 686,02 millions d'euros d'ex FARIF (Fonds d'aménagement régional de l'Ile-de-France).
(2) Dont 596 millions d'euros de contrats de ville.
(3) Cette baisse est due au fait que les contrats de ville 2000-2006 (soit 1,1 milliard d'euros) sont désormais comptabilisés dans la rubrique vil
(4) Hors 74,70 millions d'euros reservés pour les programmes interrégionaux.
Source : DATAR

Annexe 8

Comparaison de l'évolution des montants des CPER "stricts"[1] pour les Régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais sur quatre générations (1984-2006) [en millions d'€]

	Midi-Pyrénées			Nord-Pas-de-Calais		
	Etat valeur absolue **part relative**	**Région** valeur absolue **part relative**	**Total** régional **% du total national**	**Etat** valeur absolue **part relative**	**Région** valeur absolue **part relative**	**Total** Régional **% du total national**
CPER 1984-1988	246,21 **66,13 %**	126,08 **33,87 %**	372,29 **3,5 %**	681,75 **64,49 %**	375,33 **35,51 %**	1057,08 **9,92 %**
Classement[2]	10ème enveloppe	12ème contribut° régionale		2ème dotation (après IdF)	12ème contribut° (après IdF et PACA)	
Total des régions	6383,06 59,9 %	4268,57 40,1 %	10651,63 100 %	6383,06 59,9 %	4268,57 40,1 %	10651,63 100 %
CPER 1989-1993	511,47 **64,07 %**	286,76 **35,93 %**	798,23 **5,13 %**	1011,16 **60,84 %**	650,93 **39,16 %**	1662,09 **10,68 %**
Classement	5ème enveloppe	8ème contribution		2ème dotation (après IdF)	2ème contribution	
Total des régions	8626,89 55,4 %	6938,13 44,6 %	15565,02 100 %	8626,89 55,4 %	6938,13 44,6 %	15565,02 100 %
CPER 1994-1999	643,24 **59,37 %**	440,15 **40,63 %**	1083,39 **4,79 %**	1260,94 **62,16 %**	767,5 **37,84 %**	2028,44 **8,96 %**
Classement	7ème enveloppe	7ème contribution		2ème dotation (après IdF)	2ème contribution	
Total des régions	11790,62 52,1 %	10843,47 47,9 %	22634,09 100 %	11790,62 52,1 %	10843,47 47,9 %	22634,09 100 %
CPER 2000-2006	854,171 **51,21 %**	813, 811 **48,79 %**	1667,982 **4,96 %**	1532,112 **59,48 %**	1043,635 **40,52 %**	2575,747 **7,67 %**
Classement	6ème enveloppe	5ème contribution régionale		2ème dotation (après IdF)	4ème contribut° (après IdF, PACA et Rhône-Alpes)	
Total des régions	16650,17 49,56 %	16946,01 50,44 %	33596,176 100 %	16650,17 49,56 %	16946,01 50,44 %	33596,176 100 %

Source : calculs effectués d'après les chiffres de la Datar (Datar 2002 : 16-17)

Abréviations utilisées : IdF :Île de France ; PACA : Provence-Alpes-Côtes d'Azur

[1] Ne comprend que les engagements de l'Etat et de la Région inscrits au CPER, hors conventions, programmes spéciaux et contributions d'autres partenaires (départements, agglomérations…). Les pourcentages sont fait sur la base du total des 22 régions métropolitaines hors DOM et TOM.

[2] Classement par importance des montants en valeur absolu et hors DOM et TOM.

Annexe 9

Populations éligibles aux programmes régionaux européens entre la période 1994-1999 et 2000-2006 pour les Régions Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais

	Midi-Pyrénées	Nord-Pas-de-Calais
	Population éligible **% du total national** (hors DOM TOM) **% de la pop. régionale éligible**	Population éligible **% du total national** (hors DOM TOM) **% de la pop. régionale éligible**
Population	2,55 millions d'hab **4,4 %** de la population nationale	4 millions d'hab **6,9 %** de la population nationale
période 1994-1999 (objectifs 1, 2 & 5b)	1 550 411 **6,1 %** **61 %**	3 420 751 **13,4 %** **85,5 %**
période 2000-2006 (objectif 2 et soutien transitoire pour les objectifs 1 & 2)	1 590 980 **5,7 %** **62 %** dont 20,5 % (326 521) en soutien transitoire	3 446 631 **12,4 %** **86 %** dont 46,9 % (1 616 498) en soutien transitoire
	pour une proportion nationale de 32,3 %	
Evolution 1994-1999 / 2000-2006	+ 40 569 **+ 2,6 %** de la population éligible 1994-1999	+ 25 880 **+ 0,75 %** de la population éligible 1994-1999
	pour une augmentation nationale de 8,8 % (+2 251 797)	

Source : calculs effectués d'après les chiffres de la Datar - Cellule Europe, mars 2000

Pop. régio. éligible à l'obj. 2 p/r au total nat.[1]	**6 %** (1 590 980 hbts pour un total national de 26 667 079 hbts)	**9,8 %** (2 604 894 hbts pour un total national de 26 667 079 hbts)
Rang nat. p/r à la pop. régionale éligible à l'obj. 2	5ème région (après le Nord-Pas-de-Calais, l'Aquitaine, Rhône-Alpes et la Bretagne)	1ère région

Source : calculs effectués d'après les chiffres la Datar - annexes n°I, II & II bis de la circulaire du MATE du 03/01/2000

[1] Part de la population régionale éligible à l'objectif 2, soutien transitoire compris, par rapport à la population nationale éligible pour la période 2000-2006.

Annexe n°10 : *Extraits du dispositif d'évaluation et de suivi du CPER et du DOCUP Objectif 1 de la Région Nord-Pas-de-Calais pour la période 2000-2006*
Aperçu de la hiérarchisation des programmes et des correspondances entre les différents niveaux

CPER (Contrat de Plan Etat-Région)	**DOCUP** (Document Unique de Programmation Objectif 1 - *Phasing Out*-)
AXE 1 - Agir pour l'emploi en construisant une grande Région économique en Europe *Priorité d'intervention 3 - Soutenir le tourisme comme facteur de développement économique*	**AXE III – Requalification et valorisation du territoire** *Sous-Axe 3 : Valorisation touristique et culturelle*
OBJECTIF OPERATIONNEL 14 – Renforcer l'attractivité touristique **1 indicateur de résultat principal, 1 indicateur de résultat complémentaire, 2 indicateurs de réalisation complémentaire, 3 indicateurs de contexte** **Indicateurs de développement durable :** - Nombre d'opérateurs acceptant les chèques vacances - Nombre d'équipements (et hébergements) labellisés accessibles aux handicapés - Nombre d'opérations bénéficiant d'un taux bonifié du fait de la prise en compte de préoccupations environnementales **Modalités de mise en œuvre et de suivi :** - *Critères de sélection des projets* : Prise en compte des éléments participant au principe de tourisme durable, développement des activités à l'année, accessibilité de l'offre à toutes les clientèles.	**MESURE 7 – Attractivité touristique** 1 indicateur de résultat principal **Indicateurs de développement durable :** - Nombre d'opérations respectant la Charte européenne du tourisme durable - **Nombre de projets intégrant des préoccupations environnementales**
Moyens d'Actions 14.2 : Adaptation de l'offre aux attentes des multiples **2 indicateurs de résultat**	***Sous-Mesure 7.1 : Développement d'équipements touristiques d'intérêt*** **1 indicateur de résultat principal, 5 indicateurs de résultat complémentaire, 1 indicateur de réalisation** : **Critère de sélection des opérations** Les projets retenus devront : - Faire l'objet d'un consensus général et s'intégrer en cohérence et en complémentarité avec les autres projets de la zone - Etre des éléments moteurs de développement endogène et exemplaires en termes de développement durable (respect de l'environnement, plurisaisonnalité….) - Etre créateurs d'activités et d'emplois - Donner les preuves de leur viabilité (études de marché, etc.) - Ouvrir leurs prestations aux clientèles les plus diverses sans omettre les publics les plus défavorisés ***Critère* environnemental** Afin d'améliorer la qualité environnementale des équipements touristiques, seront encouragés : - L'incitation auprès des porteurs de projets au respect de l'environnement par des actions remarquables (normes HQE, etc.) (*Bonification financière*) - Le respect de l'architecture locale et du patrimoine naturel et la qualité de l'aménagement paysager des abord (*Priorité*) - Les opérations qui, en zone de Parc, respecteront la Charte Européenne du Tourisme durable) (*Eligibilité a priori*) - La conservation des espaces naturels (*Eligibilité conditionnelle*)
Source : Tome II du CPER Nord-Pas-de-Calais 2000-2006	*Source : Complément de programmation du DOCUP Objectif 1 soutien transitoire - Nord-Pas-de-Calais*

Annexe 11

SQM : le cadre d'analyse	
ORIENTATIONS : Composantes du développement durable O1 Environnement O2 Economie O3 Socio-culturel O4 Equité entre les personnes (sociale et entre les sexes) O5 Equité entre les régions O6 Equité entre les générations O7 Diversité O8 Subsidiarité O9 Partenariat / mise en réseau O10 Participation	**DYNAMIQUES : leviers de transformation** D1 Amélioration de la compréhension des problèmes D2 Apprentissage collectif et ouvert D3 Négociation et co-décision D4 Création d'une vision du futur partagée D5 Prise en compte des attentes des groupes cibles D6 Cohérence des démarches par rapport aux résultats attendus
POTENTIEL SOCIAL : facteurs clé P1 Perception d'une diversité d'approches possibles de développement P2 Créativité et innovation fondées sur l'esprit d'initiative et d'entreprise P3 Capacité à maîtriser des situations complexes et ambiguës et à anticiper des changements P4 Disposition à enrichir sa propre culture et à renforcer la cohésion multiculturelle P5 Intérêt à redécouvrir et réinterpréter les spécificités locales et les savoir-faire traditionnels P6 Possibilité pour chacun d'atteindre un niveau optimal de réussite et d'épanouissement personnel P7 Partage des responsabilités équilibré entre les différents niveaux de compétences juridiques et institutionnelles P8 Autonomie dans la prise de décisions stratégiques avec le soutien d'une structure facilitatrice P9 Faire appel en priorités à ses propres ressources et veiller à ne pas mettre en péril celles des autres P10 Système de valeurs partagé prenant en compte les liens entre l'environnement, l'économie, le socio-culturel P11 Cohésion sociale P12 Opportunités et espaces pour une interaction équitable P13 Capacité à développer des visions du futur partagées P14 Intégration des savoir-faire techniques et sociaux dans l'innovation P15 Accès à l'information et à un espace de dialogue et de débat P16 Multiplicité d'interactions encouragée par des animateurs locaux	

(ARPE, 1997 : 8)

Annexe 12

Historique et genèse du développement durable en Nord-Pas-de-Calais : événements, acteurs et partenariats

Date	Actions et événements importants et/ou emblématiques vis à vis du DRD	Acteurs pilotes	Partenaires
1968	Création du premier Parc Naturel Régional de France à Saint-Amand-les-Eaux-Raismes	Elus locaux	
1975 1978	Les Régions (alors EPR) peuvent gérer les PNR. Création d'une association relais : l'Espace Naturel Régional (ENR)	EPR ENR	Elus locaux, organismes consulaires, associations
1977-1979	Création de la Maison de la Nature et de l'Environnement (MNE)	Municipalité de Lille	associations partenaires
Années 80	Initiation d'une politique environnementale ambitieuse, notamment au travers des 2 premiers CPER. Début des conventions entre le CR et l'AFME (maintenant ADEME). Installation de l'environnement dans le tissu institutionnel régional (développement important de personnels qualifiés)	CR AFME (ADEME)	
Déc. 1990	création de l'EPF (Etablissement Public Foncier)	Etat + CR (CPER 89-93)	
31.12.92	Election de Marie-Christine Blandin, 1ère présidente écologiste d'un Conseil Régional (1992-98)	CR	
1992	Accord Vert/PS « Une région pour un développement durable »	CR	
1992-95	Politiques exemplaires : filière énergie-bois, HQE, coopération décentralisée, filière éolienne, TER, banque solidaire…	CR	
1994	Début du Programme de Recherches Concertées « Environnement – Activités humaines » (94-98)	Univ. de Lille/ CR	
1995	Création du pôle de compétences Sites et Sols pollués	Etat + CR	univ. Lille + Agence de l'eau
1995-1996	Mouvement d'évaluation des politiques régionales	CR + Etat en région	
1996	Intégration d'un groupe thématique environnement au dispositif régional d'évaluation Décision d'évaluer l'impact environnemental des politiques conjointes Etat / région (1994-98)	CR (DPE & DEED) et Etat en région (Diren et Sgar)	
02.1998 / 03.1999	Méthodologique pour l'évaluation des impacts environnementaux du CPER 1994-1998 Elargissement et lien avec une démarche de développement durable envisagé	CR (DPE & DEED) et Etat en région (Diren et Sgar)	BCEOM – Bipe Conseil
début 1996	Forum régional de l'Environnement « tous acteurs du DD. Collectivités, institutions, associations, entreprises »	CR	
16.11.96	« Le Nord-Pas-de-Calais et le développement durable », journée sur les enjeux régionaux du DD	CR	
11.1996	« Concevoir des villes durables pour le XXIéme siècle » journées régionales du DD de 4D	4 D + ADUML + EDA + Extra-Muros + Adels+CRID	CR+Etat en Région + CUL+Lille
fin 1996	Lancement de la Conférence permanente du Bassin Minier	CR	élus locaux
1996-1997	1er lycée HQE à Calais (lycée Beau-Marais)	CR	
07.1997	4 collectivités primées (sur 12) lors du 1er appel à projets sur les outils et démarches pour les AL 21	MATE + collectivités locales	
11.1997	Rapport « Pratique régionale et développement durable » remis au Conseil Régional	CR	INESTENE (consultant)
1998	Délégation « DD, aménagement du territoire et environnement » créée à l'issue des élections régionales	CR	

1999	Début du programme de recherche « Développement durable et territoires fragiles »	Ifresi, Université de Lille 1	
12.1999	Colloque « Développement durable, côté économie » (EDA, 2000)	EDA	

1999	Acculturation des services du CR au DD. Ateliers interservices et grille d'analyse au regard du DD	CR (DPE)	Blanchet Conseil & Adage
05.1999	1ères Journées de formation des services de l'Etat à l'intégration du DD dans les CPER et DOCUP	DIREN	experts + Sgar + CR (DPE)
01.2000	Rapport « *Vers le DD en Nord-Pas-de-Calais* » présenté au CR par JF Caron, élu vert chargé du DD	CR	
1999-2000	Evaluations *ex ante* au regard de l'environnement et du DD des programmes de planification Indicateurs de DD intégrés aux mesures des CPER et DOCUP et critères « d'éco-conditionnalité »	CR + Etat en région (Sgar et Diren)	Blanchet Conseil & Adage
2000	Réalisation du Profil Environnemental Régional (PER)	Diren	Adage Environnement
2000	Création d'une Mission "ingénierie et animation du DD" au sein du Conseil Régional (DPE)	CR	

2000	Création de la Mission Bassin Minier	Etat / CR / CG Nord et Pas-de-Calais / ACM	
02.2000	Participation au 2ème appel à projets sur les outils et démarches pour réaliser des Agendas 21 locaux	MATE	CR NPDC + CG 59 + asso
11.2000	Appel à candidature du CR pour soutenir des projets de DD (AL 21) des collectivités territoriales	CR	
06.2001	Organisation des Itinéraires du développement durable, 12 expériences régionales concrètes à visiter	CR	
2000	Livre « Développement durable et Territoires » (Zuindeau, 2000)	Univ. de Lille - Ifresi	
2001	Revue électronique « Développement durable et Territoires »	Univ. de Lille - Ifresi	CR + ADEME + DIREN
05.2001	Création du Centre Ressource du Développement Durable (CERDD), présidée par JF Caron. Publication de fiches ressources et de guides. Organisation des petits déjeuners du DD, etc.	structure bi-partite Etat et Région	+ Gaz de France + ADEME + asso. + Feder
05.2001	2ème appel à projets du CR pour soutenir les Agendas Locaux 21	CR	20 collectivités

05.2002	3ème appel à projets du CR pour soutenir les Agendas Locaux 21	CR	20 collectivités
08.2002	Délégation régionale au Sommet Mondial du développement durable à Johannesburg	CERDD + CR + CUL	
10.2002	Seconds Itinéraires du développement durable : « Vers le DD... de la théorie à la pratique »	CR + CERDD	+ de 550 participants
05.2003	Adoption de l'agenda 21 du département du Nord	CG 59	
05.2003	Présentation de l'agenda 21 régional (Région Nord-Pas-de-Calais, 2003)	CR	
06.2003	2èmes Assisses nationales du développement durable organisée à Lille	CR + CERDD + MEDD	Lille+UE+ADEME+GDF...
06.2003	Convention de généralisation de la HQE avec Lille (Ville et Métropole) Nouvel appel à projets du CR pour soutenir les Agendas Locaux 21	CR + Lille ° LMCU CR	 Collectivités locales
2003	Le CERDD, créé sous statut associatif, devient un Groupement d'Intérêt Public (GIP)	CR + Etat en région	Associations et Gaz de France

Sources diverses, notamment (Nicolon *& al.*, 1988b : 106 *et suiv.*), (Horaist, 1998), (Lorens & Horaist, 1998), (Horaist, 1999), (Ernecq & Lorens 1999), (Mate & 4D, 2001 : 11-19), (Cerdd, 2002), (Blandin, 2003)

Historique et genèse du développement durable en Midi-Pyrénées : événements, acteurs et partenariats

Date	Actions et événements importants et/ou emblématiques vis à vis du DRD	Acteurs pilotes	Partenaires
Nov. 1990	1ères Assises Régionales de l'Environnement	CR	
1990	Création de l'Association Régionale Pour l'Environnement de Midi-Pyrénées (l'ARPE)	CR	associations partenaires
1991	Création officielle de l'ARPE qui devient l'Agence Régionale Pour l'Environnement	CR	associations partenaires
1991	Ouverture officielle de la Maison Régionale de l'Environnement de Midi-Pyrénées	CR	associations partenaires
1991	Adoption et mise en œuvre du Plan Vert Midi Pyrénées, qui fait suite aux Assisses (CR M-P, 1991)	CR	
1992	L'ARPE anime pour le CR la Commission Environnement de la Communauté de Travail des Pyrénées	ARPE + Régions pyrénéennes françaises et espagnoles	
1994	Tenue des 1ères « *Rencontres Pyrénéenne de l'Environnement et du Développement* » Adoption d'un « *Plan d'action pour le développement durable de Pyrénées* »	Régions pyrénéennes françaises et espagnoles et Etat d'Andorre	
01.1996	Conférence Régionale pour l'Environnement et le Développement Durable à Tarbes Déclaration de 21 propositions pour le XXIe siècle (Région M-P, 1997c)	ARPE	
07. 1996	Consultation européenne des ONG sur le DD de la montagne et tenue d'Assisses	ARPE	100 participants de 24 pays
1996-1997	Projet PACTE sur le développement durable régional	ARPE, 7 régions européennes & l'Europe	
1998 / 1999	Opération pilote sur l'intégration des principes du DD durable dans le cadre de la réforme des fonds structurels (objectif 2) (Projet D2MIP)	ARPE, Commission	
1997	Création et animation du réseau des villes durables de Midi-Pyrénées	ARPE & collectivités locales	
1999	Méthode de diagnostic de développement durable urbain dans le cadre du réseau	ARPE	IDE Environnement & MATE
2001	La méthode de diagnostic au regard du DD expérimenté pour les villes durables et sur D2MIP aboutit à une grille avec 10 éléments d'analyse adaptables à de nombreux types de projets et programmes (Pays, Contrat de Rivière…)	ARPE	
2002	6 villes ont déjà mené à terme leur diagnostic de développement durable, et s'apprête à s'engager dans des démarches d'agendas 21	ARPE + collectivités locales	
2000	Organisation des « *Rencontres du Futur – Pour la qualité de vie en Midi-Pyrénées* »	CESR	
2000	Rencontres régionales du développement durable avec l'association 4D	4D	
2000	Mise en place de dispositifs de management environnemental	ARPE	ADEME + CR + CCI
2001	L'ARPE est certifiée ISO 14001, une première en France pour ce type d'organisme	ARPE	
09.2001	Explosion de l'usine AZF à Toulouse		
2002	Organisation des Assises Nationales du Développement Durable à Toulouse	ARPE + CR + MATE	

Sources diverses, notamment http://www.arpe-mip.com/nousConnaitre/pageNousConnaitre « *10 ans au service de l'environnement en Midi-Pyrénées – Dates-clès* », (Flamant, 2001)

Annexe 13 : analyse statistique des discours.

Présentation de quelques résultats exploratoires à partir des textes préparatoires et des programmes finaux liés à la planification régionale contractualisée

Le logiciel ALCESTE permet d'effectuer de manière automatique l'analyse d'entretiens, de questions ouvertes, d'enquêtes scoio-économiques, d'articles de revues, etc. pour obtenir un premier classement statistique des énoncés des *corpus* étudiés en vue d'en extraire les principaux mondes lexicaux.

Le logiciel d'analyse de données textuelles ALCESTE (*Analyse Lexicale par Contexte de Segments de Texte*) a été développé par Max Reinert. Nous avons pu mener quelques travaux exploratoires à l'aide de ce logiciel sur plusieurs *corpus* de documents.

En analysant les documents de préparation stratégique de la contractualisation en Nord-Pas-de-Calais (*Documents d'Orientations Stratégiques* -DOR- 1ère et 2ème version produits par le Conseil régional, et *Stratégie de l'Etat en région Nord-Pas-de-Calais* produit par les services régionaux de l'Etat), le logiciel ALCESTE (version 4.7) identifie, après avoir "préparé" le texte (simplification des formes lexicales, non-analyse de certaines formes, regroupement en Unités de Contexte Elémentaire –UCE-, etc.), 4 classes ou "contexte". Ces classes illustrent bien les différents axes stratégiques de la région.

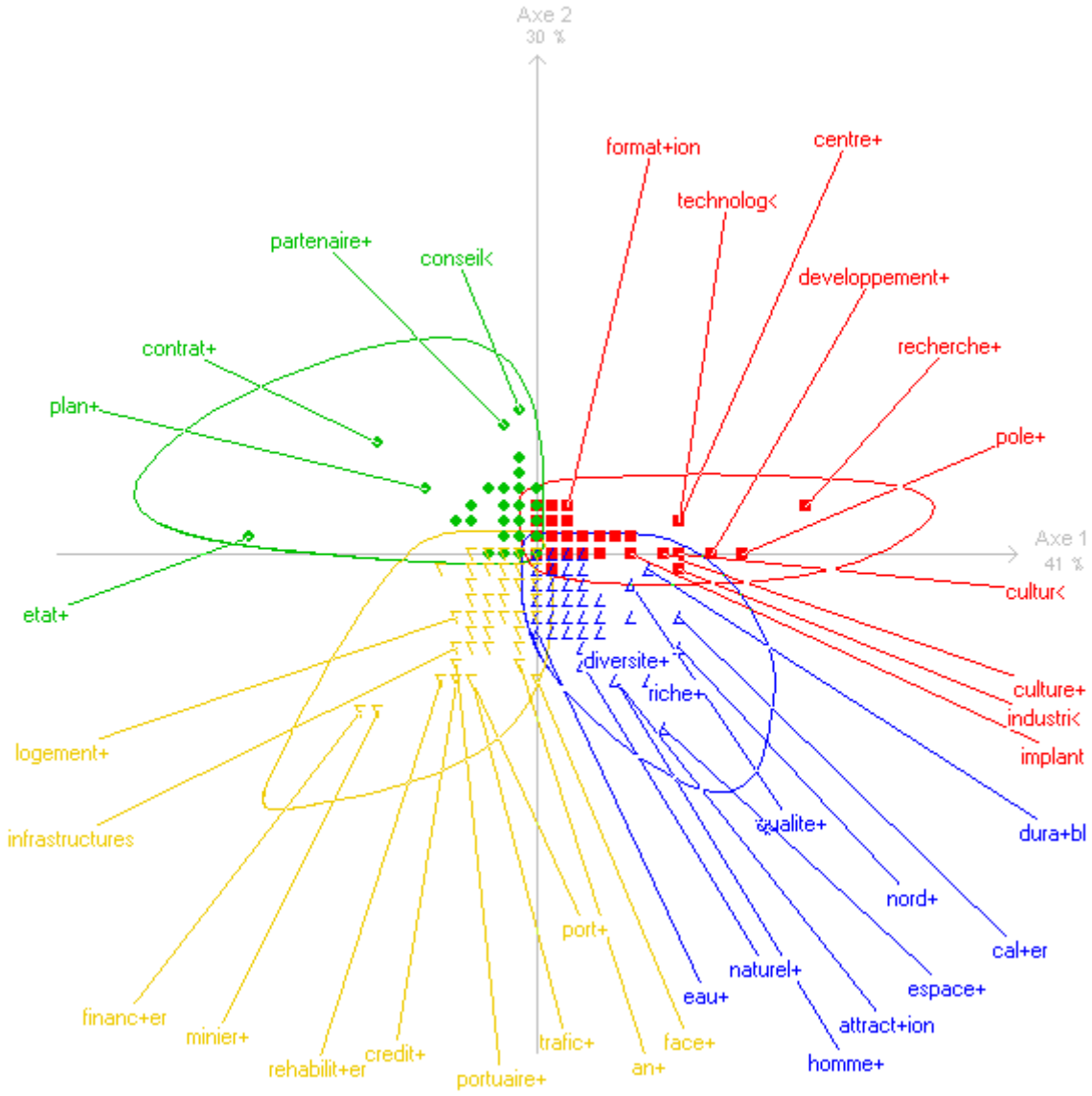
Formes représentatives de la Classe 1 (formes réduites)	Formes représentatives de la Classe 2 (formes réduites)	Formes représentatives de la Classe 3 (formes réduites)	Formes représentatives de la Classe 4 (formes réduites)
recherche+ **technolog<** **centre+** **pole+** **universit<** **creat+ion** **entreprise+** **lycee+** **implant+er** **cultur<** **cherch+eur** **educat+ion** **developpement+** **innov+er** **culture+**	**contrat+** **etat+** **plan+** **conseil<** **partenaire+** **debat+** **entendre** **negociat+ion** **elaborat+ion** **decentralis+** **approch+er** **disposit+ion** **cadre+** **possi+ble** **collecti+f**	**espace+** **riche+** **homme+** **nord+** **attract+ion** **agricole+** **diversite+** **coeur+** **naturel+** **rura+l** **voisin<** **jou+er** **sol+**	**financ+er** **minier+** **rehabilit+er** **credit+** **boulogne** **portuaire+** **trafic+** **port+** **ferroviaire+** **logement+** **concess+ion** **infrastructures** **materi+el** **reglement+** **modernis+er**
Unité de Contexte Elémentaire caractéristiques de la classe 1 (Extrait)	**Unité de Contexte Elémentaire caractéristiques de la classe 2 (Extraits)**	**Unité de Contexte Elémentaire caractéristiques de la classe 3 (Extraits)**	**Unité de Contexte Elémentaire caractéristiques de la classe 4 (Extraits)**
"**construire** un **pole** de **developpement culturel** et de **recherche:** par la **creation** d' une **ecole** a **vocation europeenne** des **metiers** de la **culture,** et de la **communication, capable** de **former,** d' une part, les cadres	"**preparation** du **contrat** de **plan etat region** 2000 2006 et du **schema regional** d' **amenagement** du **territoire document** d' **orientations regionales reflexions** preliminaires soumises au **debat** par l'	"debattre des **peuplements** forestiers, comme des emprises **peri urbaines croissantes** dont les **effets** d' impermeabilisation sont parfois **preoccupants,** en-conclusion, si les **sols** de	" **reglement** des **problemes** de **financement, fin** des **problemes** domaniaux. **plateforme** qui **disposerait** de **revenus** specifiques **provenant,** en **partie,** du **trafic**

de la mediation **culturelle, susceptibles** de mener a bien les politiques de **pratiques** amateurs," "soutien au **developpement** des t. i. c. dans les **entreprises,** notamment dans les **pme** et dans les **filieres traditionnelles, developpement** du **commerce electronique** en s' **appuyant** sur les **competences** regionales deja acquises, **developpement** et **structuration** du **pole image** et multimedia,"	**executif** regional/" "meme si le **contrat** de **plan** n' avait pas ete **signe?** il faudra donc s' **accorder** sur les **termes** d' une **negociation veritable** et **equilibree.** a cet **egard,** la **region entend veiller** a ce-que les **conseils generaux,** les **communautes** urbaines, les reseaux de **villes,** les structures **intercommunales,** et les **partenaires concernes** puissent etre **pleinement associes,** le plus en **amont** possible,"	la region sont en-general d' une bonne **qualite** et **constituent** un **potentiel** de developpement **important,** c'-est une **richesse** menacee." "il n' est de **richesses** que d' **hommes.** une **situation geographique exceptionnelle.** au **coeur** d' une des regions les plus **denses** du **monde:** encore de l' **espace** disponible." "un **nord** pas de **calais tourne** vers l' **avenir** apres avoir **subi** une **mutation** sans **precedent** de ses **fondements economiques,** sociaux et culturels, qui a **dure** plus-de une generation,"	**transmanche,** des **dotations** de l' etat **attribuees** aux trois **ports** et des **subventions** des collectivites territoriales," il parait indispensable aujourd'-hui de s' accorder sur un **calendrier** contractuel et sur les **priorites** de la **procedure** de **sortie** de **concession.** le **reglement** des **problemes lies** aux **modalites** futures de **gestion** du **patrimoine** de **logements miniers,** soginorpa.

Segments répétés de la classe 1		Segments répétés de la classe 2		Segments répétés de la classe 3		Segments répétés de la classe 4	
Fréquences	Segments Répétés	Fréquences	Segments Répétés	Fréquences	Segments Répétés	Fréquences	Segments Répétés
22	nord+ pas cal+er	50	dans cadre+	35	nord+ pas cal+er	15	mise+ en-place
20	ainsi qu+	42	contrat+ plan+	19	developpement+ dura+ble	11	region+ propos+er
11	pole+ excellence	28	conseil<	18	espace+ rura+l	10	qu+ etat+
10	dans domaine+	25	regiona+l	10	projet+ regiona+l	10	dans cadre+
10	devoir. Etre	20	nord+ pas cal+er	9	region+ nord+ pas cal+er	10	bassin+ minier+
9	et developpement+	18	en faveur+	8	devoir. Etre	9	pour permettre.
9	lille metropole+	16	region+	8	sud+ departement+ nord+	9	contrat+ plan+
8	et a	15	entendre.	7	ces territoire+	7	ainsi qu+
8	et recherche+	15	mise+ en-place	7	grand+ region+	7	pouvoir. Etre
8	a culture+	14	avec etat+	5	notre region+	7	li+er a
8	service+ publi+14	13	polit+16 vill+23			7	mise+ en
8	mise+ en-place					6	il est
8	developpement+ dura+ble					6	il falloir.
8	nouvel+ technolog<					6	par an+
8	grand+ region+					6	et a

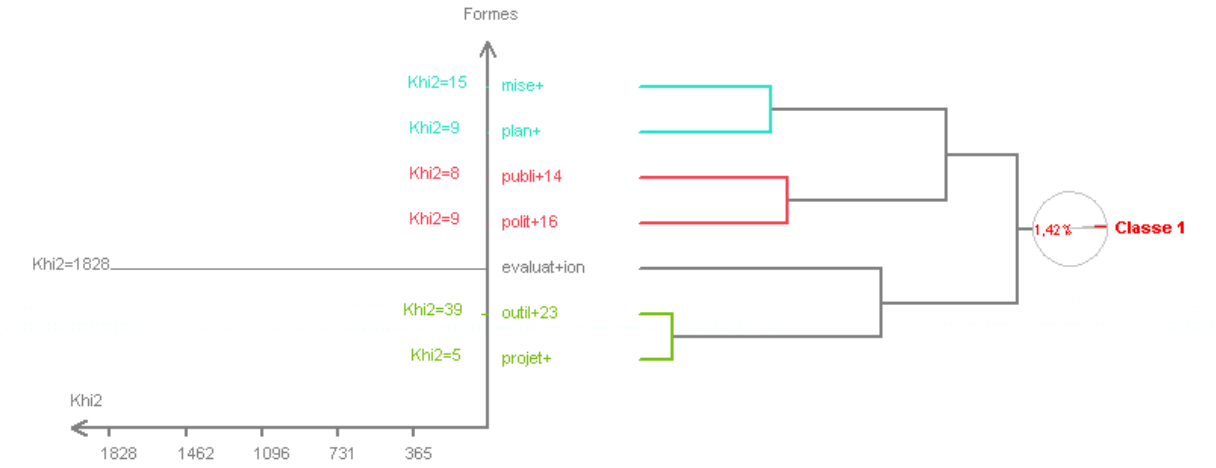
On peut clairement distinguer pour chaque classe un thème fort de la stratégie régionale (enseignement, recherche, innovation, formation pour la classe 1 ; négociation, élaboration, concertation, SRADT, contractualisation pour la classe 2 ; les atouts des territoires, qualité de l'espace, richesse, attractivité, patrimoine naturel pour la classe 3 ; et pour la dernière classe, les questions de reconversion, de gestion du patrimoine minier, des investissements portuaires et des infrastructures de développement).

Le logiciel permet de visualiser sur la forme de représentation graphique ces résultats.



En effectuant un tri croisé (permet de donner les occurrences, les mots associés) avec le mot "*environnement*", on obtient entre autres : *reconquête, santé, pollution, sécurité, citoyenneté.*

En effectuant sur ce même *corpus* un tri croisé avec le mot "*évaluation*", on obtient : *améliorer, faciliter, suivre, mise en œuvre, plan, politique publique, outil, projet.*



Nous avons également analysé d'une manière exploratoire les textes des deux contrats de Plan des régions étudiées. Sans surprise, il ressort comme principaux traits saillants les orientations en termes de politiques de développement régional directement liées aux configurations des territoires régionaux (agriculture, sylviculture pour Midi-Pyrénées ; questions industrielles, problématiques plus urbaines et reconversion pour Nord-Pas-de-Calais). Le *corpus* constitué des deux CPER a été découpé par le logiciel en 5 classes. La position des différentes classes par rapport aux deux documents constituant le *corpus* peut être "située" par une projection des classes et des "mots étoilés" (qui servent à distinguer une partie de texte d'un autre pour le logiciel) sur un graphe.

```
   +-----|---------|---------|---------+---------|---------|---------|-----+
18 |                                   |         #04                       |
17 |                                   |                                   |
16 |                                   |                                   |
15 |                                   |                                   |
14 |                                   |                                   |
13 |                                   |                                   |
12 |                                   |                                   |
11 |                                   |                                   |
10 |                                   |                                   |
 9 |                                   |                                   |
 8 |                                   |                                   |
 7 |              *CPER_MP             |                                   |
 6 |                                   |                                   |
 5 |                                   |                                   |
 4 |                                   |                                   |
 3 |       #02                         |                                   |
 2 |                                   |                                   |
 1 |                                   |                                   |
 0 +-----------------------------------+-----------------------------------+
 1 |                                   |                                   |
 2 |                                   |                                   |
 3 |                                   |                                   |
 4 |                                   |        #01                        |
 5 |                                   |                                   |
 6 |                                   |                                   |
 7 |                                   |                       *CPER_NPDC  |
 8 |                                   |                          #03      |
 9 |                  #05              |                                   |
   +-----|---------|---------|---------+---------|---------|---------|-----+
```

Il apparaît ainsi que la classe 2 est relativement proche du CPER Midi-Pyrénées et que la classe 3 est étroitement liée au CPER Nord-Pas-de-Calais.

Formes représentatives de la classe 1 (formes réduites)	Formes représentatives de la classe 2 (formes réduites)	Formes représentatives de la classe 3 (formes réduites)	Formes représentatives de la classe 4 (formes réduites)	Formes représentatives de la classe 5 (formes réduites)
territoire+	interregional+	format+ion	produit+	ferroviaire+
econom+16	massi+f	jeune+	qualite+	operat<
developpement+	titre+	educat+ion	filiere+	transport+
territoria+l	convention+	sante+	producti+f	pres+ent
agglomeration<	credit+	professionn+el	biolog+16	toulouse
orientation+	mobilis+er	emploi+	diversifi+er	route+
vill+23	pyrenees	centre+	agricult<	contrat+
dynam+16	naturel+	insertion	commercia+l	applica<
pays	centra+l	populaire+	marche+	routier+
dura+ble	montagn+e	sporti+f	invest+ir	engagement+
juin+	volet+	sport+	tracabilite	partie+
urbain+	tota+l	reseau+	artisan<	travaux
constitu+er	financ+er	culture+	amelior+er	inscrit+
loi+	parc+	travail<	bois	France
charte+	axe+	artist<	forestier+	ferre+

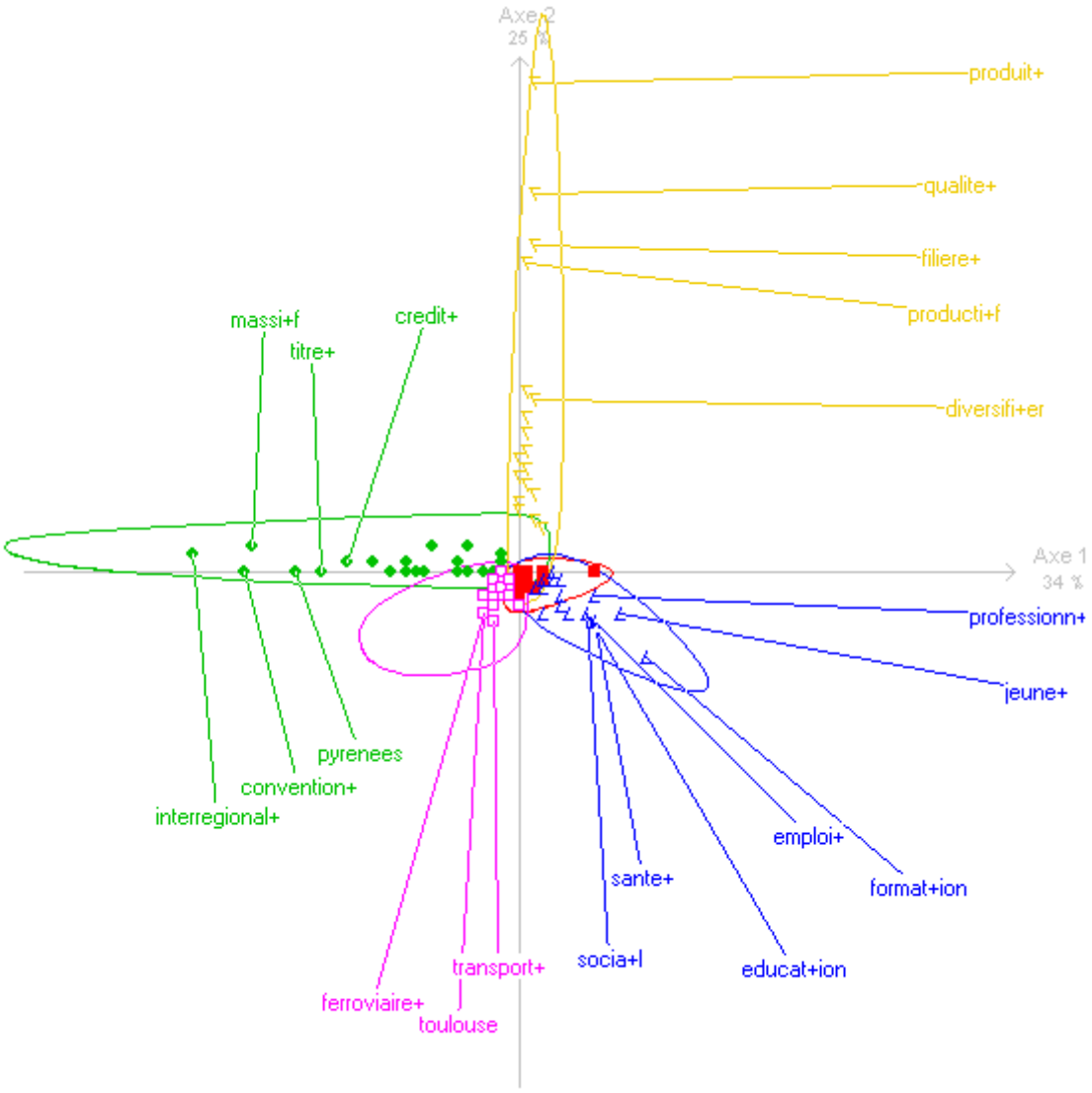
Se retrouve dans la classe 2 tout le vocabulaire lié à la problématique des zones de montagne et des contrats interrégionaux de massifs, qui constitue bien, comparativement au Nord-Pas-de-Calais, une spécificité régionale de Midi-Pyrénées (en vert dans le schéma suivant).

Et la classe 3 a un contenu beaucoup plus social et correspond à l'importance de ces préoccupations telles qu'exprimées dans le contrat de Plan de Nord-Pas-de-Calais (en bleu dans le schéma suivant).

On retrouve dans la classe 1 un vocabulaire lié au développement des territoires plus partagé par l'ensemble des CPER (en rouge dans le schéma suivant).

La classe 4 regroupe les thématiques de productions et filières de qualité, d'agriculture biologique, de traçabilité, la sylviculture etc., qui occupent une place importante dans la politique de Midi-Pyrénées (en jaune dans le schéma suivant) .

Et la classe 5 correspond davantage aux problématiques d'infrastructures de transport (en rose dans le schéma suivant).



Ces résultas présentent de nombreux intérêt. Le logiciel et l'analyse des résultats produits nécessitent un certain apprentissage mais les perspectives sont nombreuses. De multiples requêtes peuvent être effectuées, une fois les *corpus* calibrés et fournir des matériaux de recherche riche. Pour notre recherche, ces résultats exploratoires sont venus après nos analyses qualitatives des données documentaires. Ils n'ont pas pu être prolongés faute de temps et mériteraient d'être davantage approfondies. Ils sont surtout venus appuyer et affiner un certain nombre de constatations issues de nos analyses précédentes.

Vocabulaire spécifique de la classe 1	Vocabulaire spécifique de la classe 2 :	Vocabulaire spécifique de la classe 3	Vocabulaire spécifique de la classe 4	Vocabulaire spécifique de la classe 5
developpement+(66),	centra+l(31),	centre+(23),	commercia+l(16),	ferroviaire+(12),
territoire+(49),	massi+f(73),	emploi+(42),	producti+f(28),	toulouse(14),
econom+16(35),	naturel+(34),	sante+(27),	filiere+(36),	transport+(15),
territoria+l(40),	pyrenees(66),	educat+ion(27),	marche+(14),	operat<(19),
urbain+(13),	convention+(58),	format+ion(70),	produit+(42),	pres+ent(21),
orientation+(17),	credit+(39),	jeune+(43),	qualite+(47),	contrat+(38),
pays(16),	titre+(59),	professionn+el(31),	diversifi+er(16),	engagement+(8),
agglomeration<(19),	volet+(35),	populaire+(15),	invest+ir(20),	route+(8),
dura+ble(19),	mobilis+er(47),	insertion(21),	agricult<(22),	applica<(15),
dynam+16(11),	montagn+e(26),	sporti+f(13),	biolog+16(14),	routier+(7),
vill+23(17),	interregional+(77),	culture+(16),	tracabilite(9),	ferre+(5),
charte+(10),	tota+l(25),	reseau+(39),	aval+(8), bois(10),	partie+(10),
equilibre+(9),	axe+(45),	sport+(17),	entreprise+(18),	superieur+(7),
espace+(17),	parc+(16),	travail<(17),	promotion+(11),	france(5),
loi+(9),	vallee+(10),	exclusi+f(10),	signe+(8),	travaux(8),
projet+(24),	financ+er(63),	socia+l(27),	amelior+er(25),	precis+er(7),
strateg+16(15),	polit+16(45),	acces(15),	artisan<(13),	inscrit+(9),
vie+(9),	cf(17),	accueil+(13),	forestier+(8),	financier+(8),
constitu+er(15),	regiona+l(97),	equipement+(21),	agricole+(17),	fina+l(4),
reconnaitre.(5),	dordogne(8),	femme+(10),	prioritaire+(10),	premier+(9),
pertin+ent(5),	lot+(10),	logement+(9),	anima+l(6),	paris(4),
solida+ire(5),	zone+(17),	lutte+(10),	recherch+er(5),	autoroute+(4),
cooperati+f(8),	abond+er(7),	apprenti<(10),	aliment<(9),	execution+(4),
long+(4),	mesur+er(20),	artist<(11),	gestion<(14),	itineraire+(5),
nombr+eux(3),	specifique+(23),	informat+ion(24),	competiti+f(4),	liaison+(9),
prive+(3),	midi+(30),	pratique+(13),	internationa+l(5),	ligne+(6),
rura+l(12), an+(7),	cana+l(7),	preventi+f(10),	nouveau+(12),	velo+(4),
atout+(6),	etat+(74),	salarie+(5),	sanitaire+(4),	amenag+er(21),
cadre+(22),	memoire+(12),	appareil+(7),	aide+(14),	concern+er(13),
capacite+(6),	mer+(6),	metier+(5),	appui+(11),	estim+er(4),
cohesion+(4),	minist+12(10),	parcours(5),	cheva+l(4),	limog+er(4),
definition+(5),	volume+(6),	partage+(4),	eau+(7), fruit+(3),	recouvrir.(6),
loca+l(14),	localis+er(4),	patrimoine+(10),	resultat+(3),	sign+er(4),
niveau+(8),	remarqu+er(6),	personne+(8),	secteur+(14),	fait(6),
volonte+(5),	venir.(8),	proximite(8),	securite+(6),	orleans(4),
affirm+er(5),	cartographi<(4),	soin+(5),	soutien+(15),	toulousain+(6),
concert+er(5),	complementa<(16),	connaitre.(4),	acceler+er(4),	divers+(5),
mettre.(16),	indicat+ion(11),	convenir.(19),	certifi+er(5),	mixte+(3),
prendre.(8),	nal(4),	demand+er(8),	conditionn+er(4),	plan+(12),
renforc+er(17),	pastoral+(7),	favoris+er(25),	elev+er(4),	precis+(3),
caracteris<(5),	potentiellement(6),	mut+er(4),	modernis+er(13),	reserve+(3),
constitution<(4),	pyreneen+(7),	animat+ion(15),	privilegi+er(8),	specia+l(5),
log+16(4),	sectorielle+(7),	chanc+e(4),	stock+er(3),	vert+(3),
util+e(3),	specifiquement(5),	creat+ion(16),	structur+er(10),	avancement+(3),
echeant(3),	territo(4),	cultur<(24),	immateri+el(5),	bilan+(5),
enjeu+(8),	therma+l(4),	individu<(7),	mobilisat+ion(8),	enseignement+(7),
evoluti+f(8),	complement+(4),	outil+23(12),	offici+el(4),	gare+(3),
fondamenta+l(2),	faveur+(14),	pedagog<(7),	rac+16(5),	limite+(2),
large+(4),	hauteur+(5),	coordination(5),	utilisat+ion(7),	liste+(3),
permanent+(2),	part+(11),	handicap+(8),	pyreneenne+(3),	montant+(6),
progressi+f(3),	ajout+er(11),	illettrisme(4),	fort+(4),	objet+(5),
largement(3),	apparaitre.(3),	multimedia(7),	moderne+(2),	prefet+(3),
annee+(5),	decrire.(5),	occitan+(7),	necessaire+(6),	programme+(25),
avenir+(3), cas(7),	intervenir.(8),	prestations(5),	nouvel+(11),	region+(21),
diagnostic+(5),	prevoir.(13),	professionnalisatio	commerce+(3),	revision+(3),
duree+(4),	suscepti+ble(4),	(6),	cout+(2),	tableau+(5),
grace+(2),	peripheri+(4),	adaptati+f(10),	demarche+(15),	trafic+(3),
initiative+(4),	sectoriels(5),	age+(4),	elevage+(4),	voie+(6),
maintien+(5),	majeur+(7),	concerte+(6),	foret+(7),	appreci+er(2),
moyen+(10),	environnement(12),	federati+f(3),	marque+(3),	effectu+er(3),
necessite+(4),	paysage+(2),	inega+l(5),	norme+(3),	evalu+er(2),
nuisance+(3),	site+(7),	publi+14(16),	origine+(3),	reli+er(2),
role+(5),	benefici+er(3),	qualifie+(3),	valeur+(8),	revis+er(2),
solidarite+(5),	consacr+er(5),	alternance<(4),	atteindre.(3),	rod+er(3),
terme+(6),	justifi+er(3),	analyse+(4),	confort+er(4),	suivre.(7),
appu+yer(5),	relev+er(4),	antenne+(3),	maitris+er(6),	annexe<(7),
cal+er(2),	conseil<(63),	besoin+(8),	renov+er(4);	eleve+(3),
conclure.(2),	protect+ion(5),	champ+(5),		evaluat+ion(8),
conduire.(5);	risque+(7),	connaissance+(7),		participat+ion(9),
	aquitaine(2);	cours(3);		presid+ent(2),
				rapid+e(3),
				beziers(2), mise-en-oeuvre(6),
				multimodal+(2);

Résumé

Le développement durable représente un nouveau référentiel de l'action publique territoriale, promu par la loi française comme nouveau principe organisateur de l'aménagement du territoire. La problématique du développement durable, de son émergence à sa diffusion dans le "grand public" en passant par son institutionnalisation, constitue un nouvel espace de médiation des rapports entre aménagement et environnement.

Nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle *l'introduction du développement durable* en tant qu'objectif prioritaire de la planification contractualisée *modifie les* "*façons de faire*" *l'aménagement régional*, c'est à dire *les pratiques de conception* et *les contenus des politiques* de développement régional, et plus largement *les modalités de fonctionnement* du système d'aménagement régional. Enfin, nous voulions vérifier que *la problématique du développement durable se décline régionalement*, notamment à travers le processus de planification, en renouvelant les discours sur l'avenir régional et en produisant des conceptions territoriales spécifiques du développement durable.

Depuis la naissance de la DATAR et même avant, le niveau régional apparaît comme l'espace de prédilection pour la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de planification du territoire national. L'histoire même des Régions symbolise la modernisation de toute l'organisation territoriale française. Et les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) sont devenus, en l'espace de quatre générations, des instruments incontournables de l'aménagement régional et une forme emblématique du nouvel aménagement "à plusieurs".

La préparation des CPER 2000-2006, couplée à l'élaboration des programmes régionaux au titre des Fonds Structurels européens (DOCUP), constitue alors un moment privilégié pour analyser les modalités et les formes des éventuelles déclinaisons régionales du développement durable, notamment à travers le développement des dispositifs d'évaluation censés mesurer les avancées en la matière. Plus largement, c'est une période riche pour observer les conséquences possibles de l'adoption de l'objectif de durabilité sur le fonctionnement du système d'aménagement régional.

La première partie de la thèse se propose d'éclaircir les origines diverses et les tensions abritées au sein de la problématique du développement durable, afin de pouvoir déterminer les spécificités de la question de sa spatialisation. Elle s'attache ensuite à établir les caractéristiques de l'aménagement régional, notamment celles liées à la contractualisation de la planification régionale.

La seconde partie regroupe l'analyse de l'exercice de conception de la planification régionale contractualisée (CPER et DOCUP) sur la période 1998-2000, au niveau national dans un premier temps, puis plus précisément dans deux Régions menant des activités en matière de développement durable : Nord-Pas-de-Calais et Midi-Pyrénées.

La dernière partie revient sur les principaux enseignements de cette recherche, notamment par un éclairage européen.

Mots clés : aménagement régional, contrat de Plan, développement durable, environnement, évaluation, planification, Fonds structurels, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais

Abstract

Sustainable Development (SD) represents a new reference for planning policies. It has become a central principle in french legislation for town and country planning. The emergence of sustainable development, from its institutionalisation to its appearance in public opinions, has created a new area of debate between planning and environment.

We shall see how SD, taken as a priority of *State-Region planning contracts (Contrats de Plan Etat Région -CPER-*, multi-year regional development programmes jointly financed by national and regional authorities), changes the practices of regional planning : how it affects the conception of regional development programs and modifies their workings. Through looking at the planning process we wanted to check that the "questions" of SD are adapted to a regional level, by renewing the conceptions of regional future and by producing specific territorial designs of the SD.

Since the birth of national planning policies, the regional level has always been the favored arena for the initiation and implementation of these policies. The idea and the reality of the "Region" as a distinct public body, established over a thirty year period (1956-1986), symbolises the principal aspects of the modernisation of french territorial organisation. Over four generations, the CPER have become essential tools for regional planning and represent a " team work approach".

The preparation of the CPER 2000-2006, together with regional programs financed by Europe (*SPD - Single Programming Document,* in french, called DOCUP), provides a good ground study to show how SD could be applied on a regional scale, mainly thanks to the development of evaluation systems. At the same time it represents a valuable period for observing the consequences of adopting the new objective of sustainability on the functioning of regional planning.

To start, the first part of the thesis is an attempt to clarify the origins and the main issues of SD, in order to then approach the specific problems of its spatialisation. Following is a definition of the principal characteristics of regional planning, particulary the way it is linked to CPER.

The second part analyses the contractualisation process of regional planning programmes (CPER & SPD) between 1998 and 2000. Initially at a national level, and then more precisely in two regional cases of SD involvement : Nord-Pas-de-Calais and Midi-Pyrenees.

The last part underlines the principal lessons learnt from this research, in particular when discussed in a European context.

Keywords : French regional planning, State-Region planning contract, sustainable development, environmental assessment, evaluation process, regional policies, structural funds, Midi-Pyrenees, Nord-Pas-de-Calais